

Distr.
RESTRINGIDA

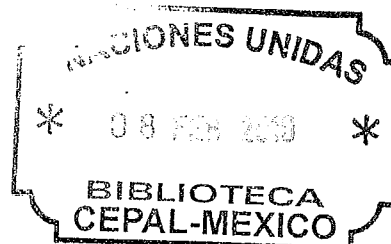
LC/MEX/R.808
21 de agosto de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

HONDURAS: FINANZAS PÚBLICAS



Este documento fue elaborado por el Consultor Carlos Tello para la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras. No ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
A. INTRODUCCIÓN	1
B. INGRESOS PÚBLICOS	3
C. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	17
D. GASTO PÚBLICO	20
E. FINANZAS PÚBLICAS: UN PRIMER BALANCE	26
F. CENTROAMÉRICA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LA POLÍTICA FISCAL.....	28
G. PROPUESTA DE REFORMA	32

A. INTRODUCCIÓN

En Honduras el producto interno bruto (PIB) en términos reales ha tenido un comportamiento errático y, en promedio, de 1970 a la fecha ha crecido a un ritmo anual de alrededor de 4%. En los últimos cinco años el crecimiento ha sido similar, no obstante los efectos destructivos del huracán Mitch (en 1999 el PIB cayó 2%). En el año 2000 la economía se desarrolló bajo el signo de la reactivación y la evolución económica de ese año parece haber sentado bases sólidas para consolidar la recuperación en el transcurso de 2001.¹

Con un crecimiento anual de la población superior al 3%, el PIB por persona en términos reales apenas ha crecido: 0.4% al año durante los últimos treinta, a pesar de la relativamente alta tasa de formación bruta de capital durante todo el período (alrededor de 20% a precios constantes de 1970 a 2000). El PIB por persona en el 2000 fue inferior al que Honduras alcanzó en 1980. En esos años, las variaciones anuales de los precios al consumidor también han sido erráticas y han promediado un crecimiento anual de más de 11%, aunque a partir de 1994 se observa una clara tendencia a la baja.

Durante los últimos años Honduras enfrentó serios problemas de sobreendeudamiento externo que motivaron que el saldo y la carga del servicio de la deuda con el exterior se volviera cada día más pesada y de dimensiones insostenibles. Desde 1985 el pago de servicios por endeudamiento externo rebasa cada año a la inversión pública y ha llegado en nueve ocasiones a más que duplicarla.

El Gobierno de Honduras ha tenido que actuar durante algunos de estos años bajo el peso de las restricciones que supone la condicionalidad asociada al apoyo financiero brindado por las principales agencias multilaterales. Ello entraña la puesta en práctica de estrategias de estabilización macroeconómica y ajuste estructural convencionales. A partir del año 2000 se incluye a Honduras en la Iniciativa de Alivio de Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

La crisis de la década de los años ochenta y las consecuencias distributivas de los sucesivos ajustes macroeconómicos y estructurales profundizaron e hicieron más complejos los ya de por sí fenómenos crónicos: la magnitud de la pobreza y la fuerte concentración del ingreso en Honduras. En 1997 casi tres cuartas partes de todos los hogares tenían un ingreso global menor al promedio nacional y el 40% más pobre de la población participaba apenas con el 14% del ingreso total del país. En 1991 el quintil más bajo de la sociedad percibía un ingreso equivalente al 5% del correspondiente al quintil más rico. En 1999, los más pobres percibían un ingreso equivalente a tan sólo el 2.3% del ingreso de los más ricos. No obstante que en los últimos años se registró un significativo aumento de las personas con necesidades básicas satisfechas (que pasó de 17.6% del total de la población en 1991 a 26.1% en 1999), se estima que en la actualidad el 74% de los hogares vive bajo la línea de pobreza y cerca de la mitad viven en la indigencia.

¹ Véase, CEPAL *Honduras: Evolución económica durante 2000*, (LC/MEX/L.463), mayo de 2001.

La reforma económica puesta en práctica a partir de 1990 persiguió ampliar los espacios de operación de las fuerzas del mercado por medio de la liberalización de los precios de los bienes, los servicios y los factores; de los sistemas financieros y del comercio exterior (en 1994 Honduras ingresa al GATT); de la adecuación de las estructuras fiscales y de la reducción del tamaño y las actividades del Estado. Tal como ocurrió en general en América Latina, los esfuerzos de estabilización y saneamiento de las finanzas públicas descansaron, en buena medida, en la contracción de los gastos de inversión gubernamental.

La reforma económica no parece haber suscitado un proceso de sustitución de la inversión pública por la privada. Salvo en casos como la privatización de empresas públicas, la disminución del gasto estatal de inversión en rubros específicos del presupuesto, al no ser compensada con inversiones privadas, por lo general produjeron un deterioro en la cantidad y la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad social, infraestructuras físicas). Sin estos, la economía y la sociedad no han sido capaces de generar dinámicamente las externalidades positivas requeridas para el desarrollo efectivo de los mercados. Y ello en un cuadro socioeconómico caracterizado por carencias y rezagos seculares.

Todo lo anterior supone para el Estado la exigencia de maximizar el volumen de sus ingresos a fin de fortalecer su capacidad de respuesta ante las demandas de los distintos agentes sociales y económicos (esto es, incrementar su capacidad tributaria) y, también, la exigencia de optimizar la utilización de los recursos con que cuenta (es decir, incrementar su eficiencia promedio).

El Gobierno de Honduras, por conducto de la Secretaría de Finanzas y en el marco del proyecto Consolidación y Desarrollo del Sistema de Información de la Deuda Pública —financiado por el PNUD— solicitó a la CEPAL servicios de consultoría con el objetivo de ayudar en la caracterización de las finanzas públicas y en la identificación de escenarios alternativos para el 2002 que incluyan una propuesta de reformas fiscales, cuya adopción permita la sostenibilidad y adaptación del sistema tributario al entorno generado por la globalización de la economía.

De acuerdo con lo anterior, en el documento que se presenta —después de hacer un diagnóstico del sistema tributario hondureño y una referencia a los regímenes tributarios de Centroamérica— se sugieren una serie de propuestas y líneas de acción en materia de política fiscal, tanto en el área de gasto como en la de los tributos. Por lo que hace al gasto, las recomendaciones que se hacen se refieren a la gestión institucional presupuestaria. Por lo que hace a las recomendaciones en materia de reforma tributaria, lo que se busca es combinar mayor equidad fiscal, neutralidad vertical y horizontal de los tributos y mayor recaudación. De adoptarse la totalidad de las recomendaciones que se hacen, se estima que se recaudarían de 3.5 a cuatro puntos porcentuales del PIB adicionales a lo que en la actualidad se recauda.

B. INGRESOS PÚBLICOS²

En la actualidad los gobiernos central y municipales recaudan –por muy diversas vías– alrededor del 19% del PIB. La carga tributaria promedio en 1980–1989 fue de 13.4% del PIB y del 15.8% promedio en 1990–1997 y en el año 2000 fue de 16.6%.

RECAUDACIÓN

(% del PIB)

	1990	1995	2000
Gobierno Central			
Ingresos totales	16.3	18.2	18.2
Ingresos corrientes	16.3	18.1	18.0
Tributarios	14.7	16.3	16.6
No tributarios	1.6	1.8	1.4
Ingresos de capital	–	0.1	0.2
Gobiernos municipales a/	0.3	0.7	1.3
Total	16.6	18.9	19.5

a/ En el año 2000, del total de los ingresos de los gobiernos municipales, el 66.5% corresponde a impuestos y el resto, 33.5%, son ingresos no tributarios.

La recaudación ha crecido en forma sostenida y la carga fiscal en Honduras está por encima al promedio de la región de Centroamérica (que es de 11.5% del PIB) y también está por encima del promedio de América Latina (que es de 13.4% del PIB).

El grueso de la recaudación la lleva a la práctica el gobierno central. Los 18 departamentos en que se divide Honduras no tienen facultades para establecer impuestos. Los municipios, en cambio, sí tienen facultades, previa autorización del plan de arbitrios que aprueba el Congreso Nacional. En el año 2000 los 298 municipios de Honduras recaudaron el 1.3% del PIB. Pero ello, tan sólo representó el 7.2% del total de los ingresos corrientes del gobierno central en ese año. El Gobierno Central prácticamente se ha reservado la totalidad de las fuentes de tributación en el país. Los municipios reciben participaciones que el gobierno central les transfiere.

La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas de Honduras, se encarga de administrar el sistema tributario (aunque tiene ciertas facultades discrecionales y de determinación de política). Cuenta con presupuesto propio que en el año 2000 representó el 1.3% de los ingresos corrientes del gobierno central y el 1.4% del los ingresos tributarios (por encima del promedio de América Latina que es de 1.0%).

² La información numérica se ha tomado de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras. Por lo que hace a las comparaciones internacionales, la información se tomó de la CEPAL, *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica*, (LC/MEX/L.407) de septiembre de 1999.

En los últimos diez años se han registrado cambios importantes en la estructura de la recaudación del Gobierno Central.

INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Estructura en %)

	1990	1995	2000
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0
Ingresos corrientes	100.0	99.6	98.7
Tributarios	90.1	89.8	91.3
Directos	21.8	28.6	19.8
Indirectos	33.6	37.6	58.4
Comercio exterior	34.7	23.6	13.1
No tributarios	9.9	9.8	7.4
Ingresos de capital	—	0.4	1.3

El tránsito desde el modelo de sustitución de importaciones, con una economía protegida y con fuerte intervención del Estado, hacia otro centrado en la inserción eficiente en las corrientes de comercio internacional, con reducida participación del Estado y descansando cada vez más en el sector privado para lograr el crecimiento económico se ha reflejado en la estructura de la recaudación. Los cambios se pueden resumir en:

- a) Predominio creciente de los impuestos indirectos dentro del total.
- b) Reducción en la participación, dentro del total, del Impuesto sobre la Renta. Se eliminan las sobre tasas del 10% y del 15% sobre el impuesto pagado.
- c) Reducción de las tasas del Impuesto sobre la Renta a las personas jurídicas (sociedades) y a las naturales (físicas).
- d) Eliminación del Impuesto al Activo Neto.
- e) Aumento de la participación del Impuesto sobre las Ventas dentro del total recaudado y dentro del total de los impuestos indirectos.
- f) Reducción de la participación, dentro del total, de los impuestos al comercio exterior. Ya no hay impuesto a la exportación, se simplificó el impuesto a la importación y se eliminaron las sobre tasas de 5% y de 10% a la importación.³
- g) Creación de todo tipo de incentivos a la exportación.
- h) Participación creciente de los impuestos al petróleo.
- i) Relativa estabilidad de los impuestos especiales a la producción.
- j) Menor gravitación de los “mini impuestos”.
- k) Simplificación administrativa.

³ Aún existe una sobre tasa de servicio del 0.5% a bienes finales.

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Estructura, en %)

	1990	1995	2000
Total	100.0	100.0	100.0
Renta	23.4	30.3	19.9
Venta	18.6	21.8	35.2
Importaciones a/	23.6	18.1	12.2
Exportaciones	11.6	2.9	—
Petróleo	5.5	11.4	17.8
Otros	17.3	15.5	14.9

a/ No incluye petróleo.

Del incremento en la recaudación tributaria entre 1990 y 2000, los diferentes impuestos aportaron lo siguiente:

	(%)
Ventas	37.2
Petróleo	19.4
Renta	19.2
Importaciones a/	10.0
Cerveza y cigarrillos	5.8
Otros	8.4
TOTAL	100.0

a/ No incluye petróleo.

En los últimos años el crecimiento de la recaudación ha sido desigual. Los impuestos al petróleo fueron los que más crecieron. La recaudación por concepto del Impuesto sobre las Ventas también creció, pero ello en buena medida como resultado del aumento en la tasa de este impuesto: del 7% en 1990 y del 12% a partir de 1998.

El grueso de los ingresos tributarios del Gobierno Central se recauda en dos departamentos de Honduras:

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS, 2000

(% del total)

Departamento	Ventas	ISR
Cortés	46.2	52.1
Francisco Morazán	32.5	35.2
Los 16 restantes	21.3	12.7
Total	100.0	100.0

También existe una considerable concentración en la recaudación de los impuestos: un número reducido de contribuyentes aporta un elevado porcentaje de lo recaudado. Por ejemplo, en el Impuesto sobre Ventas menos del 15% de los contribuyentes aporta casi el 80% de la recaudación y, desde luego, la mayoría de estos grandes contribuyentes tienen domicilio fiscal en Tegucigalpa (Francisco Morazán) y en San Pedro Sula (Cortés).

Por su parte, los ingresos no tributarios han tenido una participación dentro del PIB relativamente estable y su estructura no ha variado de manera significativa. Durante los años 1995 a 1998 existió el llamado diferencial de precios del petróleo —como ingreso no tributario— lo que elevó la participación dentro del total de los ingresos no tributarios. Posteriormente, el diferencial de precios del petróleo fue eliminado y a partir de 1998 surgió como impuesto (indirecto) con el nombre de aporte al patrimonio vial.

Por lo que hace a los ingresos municipales, el 66.5% son impuestos y el resto, 33.5%, son ingresos no tributarios. Además de un gravamen sobre los bienes inmuebles, los municipios tienen, principalmente, un impuesto sobre los ingresos brutos de las personas naturales domiciliadas en el municipio, otro sobre el valor de la producción o el monto de las ventas de las actividades comerciales, industriales y de servicios y uno más sobre la extracción o explotación de recursos. No hay uniformidad entre los municipios en materia tributaria. Cada municipio establece los impuestos que estime convenientes, con bases imponibles distintas y con tasas legales muy diferentes. De igual forma, cada municipio establece sus exenciones.

De los impuestos del gobierno central habría que destacar varias cosas. Si se utilizan cuatro indicadores del desempeño de la recaudación se tendría lo siguiente: ⁴

- a) **Presión tributaria** (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) Honduras con el 16.6% se sitúa por encima de la media de América Latina y de la de Centro América.
- b) **Equidad tributaria** (impuestos directos sobre el total de los ingresos tributarios) Honduras con el 23.2% se sitúa por debajo de la media de América Latina y ligeramente por debajo del promedio de Centroamérica.

⁴ Véase CEPAL, *El pacto fiscal*, Santiago de Chile, 1998.

- c) **Cumplimiento tributario** (en el IVA, el porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto) Honduras con el 60.7% se sitúa por encima de la media de América Latina y la de Centroamérica.
- d) **Estabilidad financiera** (el nivel del déficit sobre el nivel de ingresos) Honduras con el 70% se sitúa por debajo de la media de América Latina y similar al de Centroamérica.

De esta manera, viendo el sistema tributario de Honduras en su conjunto: tiene mayor presión y cumplimiento tributario, pero el sistema es más inequitativo y presiona más la estabilidad financiera que en el promedio de América Latina.

En el año 2000, la recaudación por concepto de impuestos directos tan sólo representó el 3.6% del PIB y su contribución a los ingresos tributarios fue la siguiente:

	(%)
Ingresos tributarios	100.0
Impuestos directos	<u>23.4</u>
Sobre la renta	19.9
Sobre la propiedad	1.3
Activos netos	0.5
Auto vehículos	1.7

Impuesto sobre la Renta. Actualmente se está discutiendo en el Congreso Nacional un proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta que fue sometido por el Ejecutivo el 12 de octubre de 2000. Entre los cambios propuestos destacan:

- a) Se establece el principio de territorialidad del ingreso en lugar del principio de renta mundial.
- b) Se precisan los ingresos, utilidades o beneficios que forman parte de la renta bruta y aquellos que no forman parte. Dentro de estos últimos, no forman parte de la renta bruta las utilidades, los dividendos, las participaciones sociales o cualquier otra forma de distribución de beneficios o de fondos acumulados o mantenidos en reservas por una empresa mercantil y pagado o acreditado a un socio, partícipe o titular de la respectiva empresa.
- c) Se enumeran de manera exhaustiva las deducciones que pueden hacer las personas jurídicas y los comerciantes individuales para llegar a la renta neta. Asimismo, se precisa lo no deducible.
- d) Se establece compensación por pérdidas de operación.
- e) Se regulan la depreciación, la amortización y el agotamiento de activos e inventarios.
- f) Se amplían las deducciones que pueden hacer las personas naturales.
- g) No se modifican tasas.

De aprobarse la iniciativa de ley (que sustituye a la aprobada en diciembre de 1963 y las modificaciones de que ha sido objeto desde esa fecha) el Impuesto sobre la Renta se podría caracterizar de la siguiente manera:

Grava el ingreso parcial de las personas naturales a una tasa que va del 10% al 25% de los ingresos (con cuatro tramos tarifarios). El actual nivel de exención es de 90 000 lempiras anuales (alrededor de 6 800 dólares estadounidenses). Este nivel de exención representó más de siete veces el PIB por persona en el 2000 y deja a más del 90% de los trabajadores exentos de este gravamen. La tasa más alta (25%) se aplica a partir de una renta neta gravable de medio millón de lempiras al año (alrededor de 32 500 dólares estadounidenses). Es decir, el tributo es particularmente regresivo a partir del medio millón de ingresos al año. En principio, las personas naturales tienen que acumular sólo parte de los ingresos que reciben en el año fiscal y presentar una sola declaración de impuestos. Los ingresos que no se acumulan son: intereses, dividendos, ganancias de capital (estos tres tipos de ingreso tienen un tratamiento cedular, con una tasa fija del 10% del ingreso, que se retiene en la fuente), lotería (impuesto del 4% al 6% del premio), herencias, legados y donaciones (no están gravados, salvo las donaciones entre vivos a partir de 100 000 lempiras con un impuesto del 1% al 5% del monto de la donación). Tampoco se acumulan los ingresos obtenidos por alquiler de inmuebles (tienen una tasa especial).

Las personas naturales no residentes que obtienen ingresos en Honduras causan impuestos conforme a un régimen cedular. No acumulan todos sus ingresos. Pagan impuestos conforme al origen de sus ingresos con tasas que van del 5% al 35%.

- 5% por los ingresos percibidos por interés.
- 10% por ingresos provenientes de la operación de naves aéreas, barcos y automotores terrestres; de los ingresos obtenidos por películas, videos o derechos de televisión por cable; de las regalías de las operaciones de minas y canteras.
- 15% por los dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades; por primas de seguros.
- 25% por regalías pagadas por el uso de marcas, patentes y derechos de autor.
- 30% por ingresos por la renta de bienes muebles o inmuebles; por ingresos derivados de espectáculos públicos.
- 35% por sueldos, salarios o comisiones.

Por lo que hace a las personas jurídicas, se les grava casi todos sus ingresos conforme a dos tasas: 15% los primeros 200 000 lempiras de utilidad (alrededor de 13 000 dólares estadounidenses) y el 25% el exceso sobre el nivel anterior. La nueva ley establece una serie de ingresos que no forman parte de la renta bruta (ver punto 14, letra b). Por lo demás, el régimen de deducciones de las personas jurídicas es generoso y, por tanto, la base de su renta gravable es reducida.

Están exentos del Impuesto sobre la Renta (Artículo 7°): el Estado, los Distritos, las Municipalidades y sus establecimientos y demás instituciones autónomas y semiautónomas; las instituciones de beneficencia; la iglesia; las agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos y que no tengan por finalidad el lucro; las asociaciones patronales o profesionales y los sindicatos obreros; los docentes en servicio en las escuelas primarias y secundarias, en la UNAH y la UPN; los jubilados y las empresas acogidas en las leyes de zonas francas.

De esta manera, en el año 2000 la recaudación del Impuesto sobre la Renta representó el 3.3% del PIB y menos del 20% de los ingresos tributarios, con la siguiente estructura:

**% de los ingresos
tributarios**

Impuesto sobre la Renta	19.9
Personas naturales	6.8
Personas naturales no residentes	1.3
Personas jurídicas	10.1
Intereses y ganancias de capital	1.2
Otros	0.5

En personas naturales, alrededor del 50% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta proviene de la retención en la fuente de los sueldos y salarios pagados por las empresas y, alrededor del 33%, proviene de retención en la fuente por distintas categorías de ingreso (intereses, dividendos, ganancias de capital, honorarios, dietas). El saldo restante proviene de la declaración anual que presentan las personas naturales. Por lo que se refiere a las personas jurídicas, el 60% de la recaudación se obtuvo con los pagos a cuenta del impuesto y el saldo con la declaración anual.

El poco peso que tiene el Impuesto sobre la Renta dentro del total de los ingresos tributarios es una característica común a todos los países de Centroamérica. En promedio este impuesto representa alrededor del 20% del total de los ingresos tributarios centroamericanos.

Impuesto sobre la propiedad. En la actualidad tan sólo se grava a la propiedad con un impuesto al traslado de dominio de los bienes inmuebles, que grava el precio de compra-venta de los inmuebles transmitidos a título oneroso con tres tasas: 2% en zonas rurales, 3% en zonas urbanas y 4% a terrenos baldíos urbanos. El Impuesto al Activo Neto (que grava el valor monetario de los activos que figuran en el balance general del contribuyente menos las reservas por cobrar y las depreciaciones acumuladas permitidas por el I.S.R.) fue eliminado y para el 2002 desaparecerá. La tasa inicial del 1% se ha venido reduciendo a partir de 1998 y actualmente es de 0.25%. Se trataba de un gravamen sin fines recaudatorios, pero que fue muy útil para fines de control del Impuesto sobre la Renta que causaban las personas jurídicas.

En el año 2000, la recaudación por estos dos impuestos tan solo representó el 0.2% del PIB y contribuyó con el 1.8% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Los municipios gravan los ingresos brutos de las personas naturales y jurídicas domiciliadas en ellos y también gravan la propiedad (gravamen sobre bienes inmuebles). Lo que se recauda es una muy pequeña porción de la recaudación total.

Por lo que hace a los impuestos directos hay que destacar:

- a) Su muy baja contribución a la recaudación total. El Impuesto sobre la Renta más el que grava a la propiedad aportan tan solo el 23.4% del total de los ingresos tributarios. Si bien esta proporción es similar a la del promedio de Centroamérica (que es de 23%) está por debajo del promedio para América Latina (que es de 28%) y, desde luego, muy por debajo del promedio de los países del sudeste asiático (que es de 45%) y de los países de la OCDE (que es de 66%).

Considerando que los impuestos directos son relativamente más progresivos que los indirectos, el porcentaje de aquellos sobre el total de los ingresos tributarios (DIR/TR) ofrece una aproximación al grado de equidad del sistema tributario. En el caso de Honduras el porcentaje es muy bajo y, en esa medida, el sistema de tributación es inequitativo.

- b) Lo es, además, por el tratamiento cédular de varios de los ingresos que reciben las personas naturales. Al no acumular la totalidad de ingresos, se beneficia por la vía tributaria más a quien más tiene. Por lo demás, al gravar tan sólo con una tasa fija (10%) los ingresos por concepto de dividendos, intereses y ganancias de capital y con tarifa progresiva que llega al 25% del ingreso de las personas por concepto de sueldos y salarios, se privilegia el ingreso derivado de la posesión de capital en contra del ingreso derivado del trabajo.
- c) La tasa conforme a la cual se grava a las personas naturales y jurídicas parece también ser inequitativa. En el caso de las primeras la tasa máxima (25%) se causa a partir del medio millón de lempiras (alrededor de 32 500 dólares estadounidenses al año). Las personas que tienen ingresos anuales mayores a esa cantidad pagan impuestos con base a esa misma tasa. En el caso de las personas jurídicas la tasa más alta (25%) se causa a partir de los 200 000 lempiras de ingreso gravable (alrededor de 13 000 dólares estadounidenses al año). Las empresas que tienen ingresos gravables mayores pagan con base a esa misma tasa.
- d) El régimen de deducciones que pueden hacer las personas jurídicas es muy generoso y, por tanto, la base de su ingreso gravable es reducido.
- e) El elevado nivel de ingreso que está exento del gravamen.
- f) Hay grupos de la población (i.e., los maestros) y actividades i.e., las empresas establecidas bajo el régimen de Zona Libre (ZOLI), las que operan en las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación (ZIP) y las que trabajan al amparo del Régimen de Importación Temporal (RIT) que están exentas de este impuesto. Todo lo relacionado con la promoción de exportaciones está exenta de otros impuestos (sobre las ventas, sobre la importación). Con el mismo fin de promoción, se ha exonerado al pago del Impuesto sobre la Renta a varias actividades. El caso del turismo es interesante al respecto. Las empresas (personas naturales o jurídicas que llevan a cabo las siguientes actividades: de alojamiento; de alimentos y bebidas; transporte aéreo, terrestre y charcas acuático; centros de recreación; agencias de turismo; arrendamiento de automóviles, entre otras) tienen diez años de exoneración del pago del Impuesto sobre la Renta a partir del inicio de operaciones y se les exonera del pago de impuestos y demás tributos que cause la importación de lo necesario para la construcción e inicio de operaciones de los proyectos. Lo mismo sucede con otras actividades (la minería, la forestal, las cooperativas, etc.).
- g) La existencia de regímenes especiales para ciertas actividades (lo que va en contra de la equidad horizontal del sistema tributario) implica que las actividades que sí pagan impuestos subsidien a las que no lo hacen.

En suma, los impuestos sobre el ingreso, la riqueza y el patrimonio neto (o parte de éste) es una fuente menor de las finanzas públicas de Honduras y, desde luego, de modificarse podría ser un factor capaz de contribuir a mejorar la equidad vertical y horizontal del sistema tributario y aportar cuantiosos recursos al fisco.

En el año 2000, la recaudación por concepto de impuestos indirectos representó el 13.3% del PIB y su contribución a los ingresos tributarios fue la siguiente:

	(%)
Ingresos tributarios	100.0
Impuestos indirectos	<u>76.6</u>
Ventas	35.2
Petróleo	17.8
Importaciones	12.2
Cigarrillos	2.5
Gaseosos	1.6
Bebidas alcohólicas	0.3
Cerveza	2.6
Timbre	1.3
Otros	3.1

La contribución de los impuestos indirectos a los ingresos tributarios en Centroamérica es de 75.4%. Para América Latina la contribución es similar 73%. Solamente Colombia, México y Panamá tienen una distribución mejor balanceada entre las recaudaciones por concepto de impuestos directos e indirectos: en esos países los impuestos indirectos representan entre el 50% y 60% del total.

Impuesto sobre Ventas (IVA). Actualmente existe una tasa general que grava la venta de mercancías nacionales e importadas y algunos servicios con el 12% sobre ventas netas y una especial del 15% para bebidas alcohólicas y cigarrillos. Con este impuesto no se grava a la exportación de bienes y servicios. La recaudación en el año 2000 del Impuesto sobre Ventas representó el 5.9% del PIB y aportó el 35.2% a los ingresos tributarios. Es uno de los impuestos que ha tenido mayor crecimiento en los últimos diez años y explica, en buena medida, la transformación de la estructura tributaria en Honduras. En parte el crecimiento en la recaudación de este impuesto se explica por los sucesivos aumentos en la tasa general: 5% en 1982; 7% en 1990 y 12% en 1998. Alrededor de la mitad de este impuesto se recauda en las aduanas.

Hay una serie de bienes y servicios exentos de este gravamen sobre las ventas. Dentro de ellos destacan: la canasta básica alimentaria; otros alimentos; el ganado; los medicamentos; mucha de la maquinaria y el equipo; los diarios, periódicos y revistas; los útiles escolares; los servicios de salud, de educación, de centros deportivos, financieros y bancarios, de lavandería y aplanchaduría, barbería y salones de belleza, el transporte aéreo y el terrestre de carga y pasajeros; la energía eléctrica y el consumo de agua; los honorarios profesionales; etc.

Con propósitos de promoción, se ha exonerado del Impuesto sobre Ventas a varias actividades. El caso de la minería es ilustrativo. En la Ley General de Minería, en el Artículo 76 se establece: "El régimen de estabilidad tributaria a que se refiere el Artículo anterior de esta Ley, garantizarán al titular de la actividad minera lo siguiente:

- 1) Estabilidad tributaria, por la cual la empresa quedará sujeta únicamente al régimen tributario vigente a la fecha de aprobación del programa de inversión, no siéndole de aplicación ningún tributo que se cree con posterioridad. Tampoco le serán de

aplicación los cambios que pudieran introducirse en el régimen de determinación y pago de los tributos que le sean aplicables, cuando éstos impliquen un incremento; y,

- 2) Libre comercialización interna y externa de sus productos minerales.”

En Honduras, todos los bienes y servicios exentos son considerados automáticamente como bienes y servicios con tasa cero. “Los productores de bienes exentos tendrán derecho a solicitar el respectivo crédito fiscal por el Impuesto sobre Ventas pagado en la adquisición de materias primas y materiales utilizados en la producción de los respectivos bienes exentos del tributo.” establece el Artículo 51 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre Ventas. Ello genera confusión en el tratamiento de bienes exentos y de bienes con tasa cero. Los bienes exentos no pagan este impuesto y los bienes con tasa cero, no sólo no pagan sino que tienen derecho a recuperar el Impuesto sobre Ventas pagado en las materias primas e insumos incorporados al bien. La tasa cero debe sólo establecerse para los bienes exportados y los bienes exentos deben ser un número reducido de bienes y, desde luego, no deben ser considerados como bienes con tasa cero.

Tanto la tasa como la evolución recaudatoria del Impuesto sobre las Ventas en Honduras es similar a lo que se observa en el resto de los países de Centroamérica. Las tasas van del 10% en Guatemala al 15% en Nicaragua (Costa Rica y El Salvador tienen una tasa del 13%). En 1990, este impuesto aportó el 22% de los ingresos tributarios centroamericanos y en 2000 el 41%.

Por lo que hace al Impuesto sobre las Ventas, habría que destacar:

- a) Su importante contribución a la recaudación de impuestos.
- b) Su alta, aunque decreciente productividad. En 1997 con una tasa de 7% (y 10% para cigarrillos, cerveza y licores) se recaudó el 3.7% del PIB, o sea una productividad de casi 53%. En el 2000, con una tasa de 12% (y 15% para cigarrillos, cerveza y licores) se recaudó el 5.9% del PIB, o sea una productividad del 49%. Ello indica una erosión en la base del impuesto.
- c) Un índice de eficiencia de 61% (que cuantifica la magnitud de la evasión, elusión y renuncia fiscales), que compara favorablemente con el promedio de 43% para América Latina.
- d) Al existir tratos discriminatorios (entre factores o características de éstos) y regímenes especiales (sectoriales o regionales) se reduce la neutralidad en el sistema impositivo. Los bienes, servicios y actividades exentas del pago del Impuesto sobre las Ventas es enorme y salvo casos contados (i.e., canasta básica alimenticia, medicinas) no parece existir justificación.
- e) Hay un gravamen más alto para el consumo suntuario, denominado Impuesto Selectivo al Consumo, que grava con un 20% el consumo de ciertas mercancías consideradas de lujo.

Impuestos sobre el petróleo. Son tres los impuestos que gravan al petróleo y sus derivados: a) aporte al patrimonio vial, que fuertemente grava el consumo de gasolina y de diesel; b) consumo de derivados del petróleo, que grava con una tasa del 15% ad valorem la refinación local e importación de subproductos del petróleo y, c) el de importación que se fijó sólo para el

año de 2000 de conformidad con un sistema de bandas (a mayor precio, menos arancel, y viceversa) y que en la actualidad grava el valor CIF de la importación de petróleo.

Los ingresos por estos tres impuestos representaron en el año 2000 el 3% del PIB y aportaron el 17.8% del total de los ingresos tributarios (en 1990, tan sólo aportaron el 5.5% del total).

Son los impuestos cuya recaudación es la que ha tenido el mayor crecimiento en los últimos diez años. En la actualidad, casi el 50% del precio pagado por la gasolina por los consumidores finales son impuestos. En el caso del diesel, el 33% son impuestos. En Centroamérica, los impuestos sobre el petróleo aportaron muy poco a la recaudación (alrededor del 5%). Sólo en Nicaragua y en Honduras los impuestos sobre derivados del petróleo son un apoyo fundamental a las finanzas públicas. Ello no obstante, los precios de los combustibles son más altos en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.

PRECIOS DE COMBUSTIBLES, 2000

(US\$/galón)

	Gasolina		Diesel
	Superior	Regular	
El Salvador	2.74	2.10	1.88
Costa Rica	2.58	2.44	1.77
Nicaragua	2.33	2.23	2.12
Honduras	2.29	2.21	1.82
Guatemala	1.83	1.79	1.57

Por lo que hace a los impuestos sobre el petróleo, habría que destacar:

- a) Lo relativamente complicado que es administrar tres impuestos.

Impuestos sobre el comercio exterior. En los últimos diez años Honduras puso en práctica una política de apertura al exterior que incluyó el ingreso al GATT, continuar con el proceso de integración con Centroamérica y tratados de libre comercio. Si bien ello ha tenido un impacto positivo en el crecimiento de la economía del país, ha significado una caída en la recaudación tributaria por impuestos al comercio exterior: en 1990, representaron el 5.6% del PIB y, en la actualidad, tan sólo representan el 2.3% del PIB.

La imposición al comercio exterior ha quedado restringida a los impuestos sobre las importaciones (desde 1999 no hay impuesto a la exportación, como no lo hay en el resto de los países de Centroamérica) y ha perdido participación dentro del total de los ingresos tributarios: en 1990 aportaron el 35.2% del total y en el 2000 tan sólo el 12.2%.

Honduras junto con el resto de los países de Centroamérica ha buscado una unión aduanera. A partir de 1993, los países de la región acordaron dividir en tres partes los aranceles: la primera parte comprende los derechos arancelarios equiparados (materias primas y bienes de capital) con un arancel externo común; la segunda parte, incluye a los derechos arancelarios en proceso de equiparación y, la tercera, comprende en su mayoría bienes que no se producen en la región y que son de carácter fiscal (i.e., derivados del petróleo, automóviles) y que cada país tiene amplia libertad arancelaria. En la actualidad menos de la cuarta parte (el 24%) de las fracciones arancelarias están armonizadas.

El grado de integración comercial de Honduras con el resto de los países de Centroamérica es bajo: el 6% de sus exportaciones y el 12% de sus importaciones van o provienen de Centroamérica.

La importación se grava con una tasa de 1% para las materias primas y los bienes de capital, de 5% y 10% para los bienes intermedios y 15% para los bienes de consumo final a partir de 2001. La importación de petróleo y de automóviles tiene un tratamiento especial con tarifas mayores.

En la actualidad alrededor del 80% de las importaciones aporta el 22% de la recaudación y el 20% restante aporta el 78% de la recaudación.

Con propósitos de promoción y fomento, se ha exonerado de los impuestos de importación a varias actividades (i.e., minería, turismo). La Ley de Emisión del Pensamiento es interesante al respecto. En su Artículo 9° establece "La libertad de expresión comprende el derecho de introducir al país, libre de impuestos y sobre impuestos, toda clase de libros, revistas, periódicos, folletos, grabaciones no musicales, películas cortas para televisión y demás publicaciones que no sean prohibidas por la ley." En su Artículo 11° dice "Queda exenta de toda clase de derechos aduaneros, impuestos y sobre impuestos, la importación de maquinaria, repuestos, accesorios, incluyendo tintas y el papel para periódicos, en pliegos o en bobinas y demás materiales que se utilicen como medios para expresar y difundir el pensamiento, siempre que no se destinen para el tráfico comercial." Y en su Artículo 12° se precisa "Para los efectos de esta Ley, se reconocen como imprentas las máquinas o aparatos que por cualquier procedimiento, fijen o expresen el pensamiento escrito. Se reconocen como plantas radiodifusoras y televisoras los equipos que transmiten el pensamiento hablado y los actos en el propio instante de la protagonización."

Por lo que hace a los impuestos sobre comercio exterior, habría que destacar:

- a) Los regímenes especiales, que exoneran del pago del impuesto de importación, no parecen estar justificados. Además le restan recursos al fisco.
- b) Los países centroamericanos no tienen un arancel externo común. En la actualidad menos de la cuarta parte de las fracciones arancelarias están armonizadas. La armonización tributaria en el tratamiento de las importaciones está lejos de alcanzarse en Centroamérica. Los países de Centroamérica han firmado (o están en proceso de hacerlo) tratados de libre comercio con México y con otros países (Panamá, Chile, República Dominicana), con lo cual se ha profundizado el tratamiento fiscal diferenciado a las importaciones.

Los impuestos y la promoción de exportaciones. Con el propósito de aumentar las exportaciones, atraer la inversión extranjera, diversificar la oferta exportable y ensanchar las fuentes de empleo Honduras (de la misma manera que el resto de los países de Centroamérica) inicia en 1976, con el establecimiento de la Zona Libre de Puerto Cortés, un proceso de creación de regímenes especiales y de estímulos muy generosos. En la actualidad son tres los regímenes que están en operación:⁵

- a) **Zona Libre (ZOLI).** El régimen de zona libre se puede extender a todo el país. Entre los estímulos de que disfrutaban las empresas están: la exoneración del Impuesto sobre la Renta por tiempo indefinido para la entidad administradora y para los usuarios. En materia de aranceles y otros cargos a la importación están exentas todas las mercancías introducidas en la zona. Otros beneficios que reciben las empresas establecidas en la zona: exoneración de Impuesto sobre Ventas y los de producción dentro de la zona; exoneración de impuestos municipales a inmuebles y establecimientos comerciales. No hay límite a la repatriación de capitales, ni impuesto sobre repatriación de utilidades. Libre convertibilidad de la moneda.
- b) **Zonas industriales de Procesamiento para Exportación (ZIP).** Este régimen, que puede establecerse en cualquier parte del territorio nacional, ofrece a las empresas los siguientes estímulos: la exoneración del Impuesto sobre la Renta por 20 años para la sociedad operadora y sin límite para los usuarios. En materia de aranceles y otros cargos a la importación quedan exentos los bienes de capital que importa la sociedad operadora y para todas las mercancías (comprendiendo bienes de capital e insumos) que introduzcan los usuarios a la zona. Otros beneficios: exención de impuestos municipales por 10 años para la sociedad operadora; exención de impuestos de ventas y de producción y de impuestos municipales a inmuebles, sin límite, para los usuarios, así como de cualquier otro impuesto indirecto nacional o municipal. Las mercancías producidas en las ZIP pueden venderse al mercado hondureño, siempre y cuando no haya producción nacional, previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio. No hay límite a la repatriación de capitales, ni impuesto sobre repatriación de utilidades. Libre convertibilidad de la moneda.
- c) **Régimen de Importación Temporal (RIT).** Bajo este esquema las empresas tienen los siguientes beneficios: la exoneración del Impuesto sobre la Renta sólo para las empresas establecidas antes de 1994 (la mayoría). En materia de aranceles y otros cargos a la importación hay la suspensión temporal, bajo rendición de garantía, incluyendo IVA, para maquinaria e insumos. La repatriación de capitales y los impuestos sobre repatriación de utilidades están sujetas a opinión del Banco Central. Lo mismo sucede con la conversión de la moneda.

Centroamérica centró su política de incentivos en torno a los regímenes de fomento de exportaciones y, dentro de ésta, a los de zonas francas. Pese a que las versiones nacionales de las zonas francas tienen muchas características comunes, los beneficios fiscales y otras facilidades no son idénticos en todos los países ya que han sido establecidos en función de los intereses de cada país. El deseo de los países de Centroamérica de atraer inversión extranjera y estimular la exportación, junto con la falta de armonización y coordinación tributaria entre los países de la

⁵ Véase CEPAL, *Incentivos tributarios*, op.cit.

región, hizo que las diferencias de los regímenes de incentivos a la exportación fueran crecientes. Esta llamada “guerra silenciosa” de incentivos fiscales ha debilitado la cooperación tributaria en Centroamérica.⁶

La generosidad en materia de incentivos en Honduras (y, en general en Centroamérica) contrasta con lo precario de su situación fiscal. Y no es del todo claro que este tipo de beneficios sea el factor que influya de manera determinante en las decisiones de localización de la inversión extranjera directa. Son muchos otros los factores que influyen en el ánimo de los inversionistas. En un estudio reciente de la CEPAL sobre *Inversión extranjera y desarrollo en Centroamérica: nuevas tendencias* (LC/MEX/R.802 mayo de 2001) se detallan los factores que las empresas consideran como de mayor peso en la decisión final de localización. En orden de importancia los factores son: estabilidad política y social; ambiente económico; costo y disponibilidad de mano de obra; infraestructura física; política de desregulación; calidad de vida de los directivos; política de promoción de la inversión extranjera directa y, finalmente, disponibilidad de insumos locales. Sin contribuir al sostenimiento de los gastos estatales, las empresas instaladas en las zonas francas se benefician de las tareas del Estado tanto en las de regulación y protección de derechos, como de las de contenido material.

La expansión de las zonas francas y la posibilidad que tienen a ahora de instalarse en cualquier parte del territorio y el hecho de que las empresas instaladas en ellas pueden colocar en el mercado local parte de su producción ocasiona un serio problema de control (se multiplican los puntos de acceso al mercado nacional) y puede afectar la preservación de la suficiencia de los ingresos fiscales (empresas que producen fundamentalmente para el mercado nacional puede moverse e instalarse en las zonas francas y no pagar impuestos).

Impuestos especiales a la producción y otros impuestos. El 11.4% de los ingresos tributarios es aportado por una gran variedad de tributos. Entre ellos, los más importantes –desde el punto de vista de su contribución a la recaudación– son: venta de cigarrillos, con una tasa del 32.25% en la producción e importación sobre el precio publicado de consumidor final; cerveza, que grava aplicando el factor de 0.330786 del precio de venta en fábrica a la producción e importación de cerveza; gaseosas, que grava con una tasa de 8% sobre el precio de venta en fábrica la producción e importación de aguas gaseosas, refrescos naturales o sintéticos; bebidas alcohólicas, se gravan con diferentes factores que se aplican sobre el precio de venta en fábrica o el valor CIF aduanero la producción e importación de aguardiente, licores y alcoholes; timbre, que grava a tasa variable actos administrativos y contractuales.

La revisión gradual y sistemática de las bases tributarias de estos impuestos especiales, para ajustarlos al ritmo de la inflación, ha permitido que su contribución a la recaudación total continúe siendo alta. Son tributos de relativamente fácil administración. En el caso del impuesto a las bebidas alcohólicas la recaudación no ha mantenido el ritmo de crecimiento del resto de los impuestos especiales. Todo parece indicar que el precio que sirve de base para establecer el gravamen se manipula a nivel de fábrica y distribuidor.

⁶ Véase CEPAL, *La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria* (LC/MEX/L.443), septiembre 2000.

El resto de los países de Centroamérica también tienen este tipo de tributos. En conjunto aportan alrededor del 12% de los ingresos tributarios de la región.

C. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ⁷

Con la creación de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en noviembre de 1994, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, se avanzó en dirección al fortalecimiento institucional de la administración tributaria. Con una estructura legal que le asigna diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera ha logrado establecerse y obtener reconocimiento como la autoridad administradora de los tributos en Honduras. Ha consolidado una estructura de organización definida por funciones principales y secundarias o de apoyo. Se han integrado bajo la DEI la administración de impuestos internos y aduaneros. Se ha puesto en práctica la descentralización de funciones y actividades de la institución, dándole mayor autoridad a las oficinas regionales (se tienen previstas tres) lo que se espera contribuya a agilizar los trámites administrativos de los contribuyentes y la ampliación de la cobertura de acción de los centros de fiscalización. Se ha avanzado en la simplificación de normas y procedimientos de la administración tributaria.

No obstante el enorme esfuerzo realizado por la DEI para mejorar sus sistemas y procedimientos tributarios, hay todavía margen para avanzar en materia de eficiencia y eficacia en la administración tributaria en Honduras. El costo de la recaudación es alto (el presupuesto de la DEI representa el 1.4% de los ingresos tributarios) y está por encima del promedio para América Latina (que es de 1%). Por lo demás, un porcentaje alto de la recaudación proviene de impuestos que, en principio, no deben representar mayores gastos para su administración. Son impuestos que, por así decirlo, se pagan solos. Se tiene que avanzar aún más en la simplificación administrativa. Aún hay demasiados impuestos que administrar y demasiados casos especiales y exoneraciones en cada uno de los tributos. Todo ello, encarece la administración tributaria.

Desde la década de los años setenta, Honduras ha llevado a la práctica diversos programas para aumentar la efectividad de la administración tributaria y aduanera. Estos esfuerzos fueron en su momento apoyados por diversas instituciones internacionales. El más reciente de ellos, el Sistema de Información Tributaria (SIT) se puso en práctica en 1997 en el marco del proyecto Programa para la Modernización de la Administración Tributaria (PROMAT). El proyecto, financiado por el BID, tiene un diseño conceptual adecuado pero su puesta en práctica no ha dado los frutos esperados.

Los cambios frecuentes en el nivel máximo de conducción de la administración tributaria (hasta la fecha, ninguno de los directores ejecutivos de la DEI ha durado en promedio más de un año y medio) ha significado cambios en las prioridades de trabajo, interrupción o reorientación de programas de trabajo en marcha, inadecuada coordinación entre las diferentes áreas e inestabilidad laboral de los mandos medios y personal de la DEI.

⁷ En la elaboración de este capítulo se ha tomado información y comentarios que aparecen en los documentos: BID, *Evaluación del Sistema de Información Tributaria y del SIDUNEA de la DEI de la República de Honduras, 2001* y FMI, *Propuestas para la Reforma del Sistema Tributario y su Administración, 2001*.

Actualmente colaboran en la DEI alrededor de 1 600 personas. De ellas, tan sólo el 30% son profesionistas (con grado universitario). El número de auditores es reducido: en el año 2000, sólo 175. Los técnicos de nivel medio predominan. El 40% del personal trabaja en aduanas. Se promueven cursos de capacitación para el personal.

El Sistema de Información Tributaria (SIT) está diseñado para integrar el tratamiento de la información tributaria (impuestos internos y externos) que administra la DEI, basándose en las funciones que deben realizar sus diferentes áreas de tal forma que se pueda llevar a cabo el seguimiento y control de los diferentes agentes que intervienen en el circuito fiscal. El SIT abarca todas las áreas que componen la administración tributaria y opera con varios subsistemas.

De acuerdo con el Informe Final de Consultoría,⁸ el SIT “tiene una serie de problemas técnicos que no permiten su utilización... Pero si es cierto que los problemas de orden técnico de cada subsistema impiden la puesta en marcha del sistema, también existen problemas de orden de estructuración del SIT, organizacional, administrativo y de recursos físicos, que impiden la implantación del sistema. La evaluación de la utilización del SIT es negativa debido a que sólo están utilizando algunas opciones de algunos subsistemas.” Más adelante, en el Informe Final de Consultoría se presenta amplia información sobre el grado de aprovechamiento de los subsistemas. El de control de calidad y mantenimiento de datos su utilización es, en el mejor de los casos, del 30% de sus posibilidades; el de consulta general de estadística es del 0%; el de registro y atención de contribuyentes, 10%; el de recaudación y cobranza, 5%; fiscalización, 0%; recursos y contencioso, 0%; asesoría legal y consultas, 20%; control de gestión, 0%; glosario de términos, 0% y administración del sistema 30%. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se trabaja de manera intensa para mejorar y aprovechar plenamente el SIT.

En cambio el SIDUNEA, sistema automatizado de aduanas, ha funcionado relativamente bien. De los trece módulos que tiene nueve trabajan. Los cuatro restantes (licencias, control de regímenes suspensivos, estadísticas y documentación) que ofrecen información para generar programas de auditoría y controles de calidad y gestión no han sido explotados. En todo caso, con el apoyo del BID, la DEI tiene previsto instalar una versión más moderna: el SIDUNEA plus plus que busca ampliar la aplicación del sistema a todas las aduanas del país, aplicar la recepción electrónica de manifiestos, el control automatizado de los tránsitos y la revisión de los procedimientos existentes con el fin de obtener el mayor grado posible de automatización y simplificación.

La plena operación, aprovechamiento e integración del SIT y el SIDUNEA ++ tomará tiempo para que pueda servir como una herramienta de gestión efectiva de la DEI. En tanto ello sucede, habría que abordar ciertas cuestiones para mejorar la administración tributaria.⁹

Una de ellas se refiere al sistema de control de los grandes contribuyentes. Ellos aportan el grueso de la recaudación. En el Impuesto sobre Ventas, por ejemplo, unos 2 100 contribuyentes generan el 80% de la recaudación y buena parte de ellos (1 800) están en Tegucigalpa y San Pedro Sula. No obstante que existe un área en la DEI que atiende a los grandes

⁸ Véase del BID, *Evaluación...* op. cit., de donde se ha tomado buena parte de la información y comentarios.

⁹ Véase del FMI, *Propuestas...* op. cit., de donde se ha tomado buena parte de la información y comentarios.

contribuyentes y que se acepta que debe existir un control diferenciado de los contribuyentes, el control que se tiene sobre los grandes no es sólido. En algún momento se tomó la decisión que las declaraciones y los pagos de los grandes contribuyentes se procesara en los mismos plazos y de la misma forma que las de los demás contribuyentes. Pero el sistema generalizado que se tiene para ello es engorroso, produce información tardía y de baja calidad. Con frecuencia la cuenta corriente de los grandes contribuyentes no refleja su situación real "...hoy en día, la DEI no puede tener actualizada ni siquiera la cuenta corriente de los 100 mayores contribuyentes de país."¹⁰

No se tiene una estrategia clara y bien definida para mantener actualizado el Registro Tributario Nacional (RTN). Hay problemas de calidad y fallas en la información del registro: domicilios, actividad económica y obligaciones tributarias de los contribuyentes. Sin domicilio no se pueden ubicar a los contribuyentes. Las fallas en la clasificación por actividad económica de los contribuyentes limita la producción de información estadística para el análisis (i.e., sector de actividad e impuestos pagados) y la adecuada fiscalización. Si no se dispone (sin error y con oportunidad) de información relativa a las obligaciones tributarias de los contribuyentes, el control de los omisos es muy difícil. El control que se tenga sobre los contribuyentes omisos y morosos, facilitaría la actualización de RTN. La tasa de cumplimiento en la presentación de declaraciones es baja (sólo alrededor del 40% de las declaraciones esperadas fue recibida en 2000). Dados los problemas que se tienen con la cuenta corriente de los contribuyentes (i.e., no se encuentra actualizada) se dificulta el control de la morosidad.

Utilizar a la red bancaria para la recepción de las declaraciones y de los pagos de los contribuyentes es adecuado. Lo que no lo es, son los sistemas y términos negociados con los bancos. En opinión de FMI "El sistema de recaudación bancario es engorroso, proporciona información tardía, es redundante, funciona con serias deficiencias y necesita ser revisado. Las sucursales bancarias no procesan la información de pago de las declaraciones y recibos oficiales. El arqueado de caja y de sucursal se realiza manualmente, sin soporte informático. Los bancos no centralizan la información a enviar a la DEI, al Banco Central de Honduras (BCH) y a la Dirección General de Presupuesto (DGP) y, por lo tanto, la información resumen de recaudación es enviada directamente por cada una de las aproximadamente 600 sucursales. Los resúmenes de recaudación son preparados manualmente, lo que resulta en errores de información. No se hace una conciliación de los montos imputados en las bases de datos de la DEI con los montos efectivamente depositados en las cuentas del Tesoro en el BCH. Esta falta de conciliación posibilita diversos tipos de fraudes. Finalmente, la remuneración [comisión] que reciben los bancos por recaudar es excesivamente alta."¹¹

Actualmente se requiere que el contribuyente solicite autorización a la DEI para realizar ciertos procedimientos que, en general, le son asegurados por la legislación (i.e., rectificar una declaración, adoptar un determinado sistema de depreciación o un método de valoración de inventarios, arrastre de pérdidas de un ejercicio al siguiente). Todo ello eleva el costo de la administración tributaria. La iniciativa de Ley del Impuesto sobre la Renta tiene previsto eliminar estos requisitos.

¹⁰ Ibid, p. 53.

¹¹ Ibid, p. 53.

A diferencia de lo que sucede en otros países donde se utiliza el sistema electrónico para la presentación de declaraciones y pagos, o en donde la red bancaria lleva a la práctica la digitación de declaraciones y pagos, en Honduras el procesamiento de las declaraciones y de los pagos es llevado a la práctica por la DEI, que digita internamente los formularios. Al hacerlo, se presenta una gran cantidad de errores (i.e., en el número RTN, en el período, en la actividad económica) y su corrección es manual, engorrosa y costosa. Todo ello eleva el costo de la administración y distrae el personal de otras actividades sustantivas.

La fiscalización se lleva a la práctica de manera rudimentaria y sin el adecuado apoyo (i.e., información incorrecta). El marco conceptual (i.e., cruce de información) es el adecuado pero ante los problemas señalados, no se puede poner en práctica. La DEI tan sólo cuenta con 175 auditores (alrededor del 11% de personal que trabaja en la DEI).

Desde 1992 la DEI adoptó el sistema SIDUNEA para la administración tributaria de los impuestos al comercio exterior. El sistema se encuentra trabajando en ocho aduanas, donde se recauda el 96% de los ingresos por arancel y tributos internos a la importación. Se tiene previsto introducir la versión plus plus del sistema SIDUNEA. Con ello se cubrirán todas las aduanas del país, se mejorará el control de la recaudación bancaria y el control de tránsito de mercancías. Al conectar SIDUNEA a todos los agentes de comercio exterior (agentes aduaneros, agencias navieras, depósitos fiscales y privados, etc.) se podrán efectuar todo tipo de transacciones en línea. Todo ello mejorará la administración de los impuestos al comercio exterior.

El Código Tributario, vigente desde 1997, contiene un sistema de sanciones confuso y de difícil aplicación (i.e., determinación de la tasa de interés a utilizar). Además, el cobro de créditos a favor del fisco obliga a un juicio ejecutivo para la ejecución coactiva (antes de 1997, la DEI podía ejecutar directamente la deuda). También contiene una serie de disposiciones que deberían estar en normas de menor nivel.

No existe un Tribunal Fiscal donde se puedan ventilar asuntos y controversias tributarios y al que los contribuyentes puedan acudir para defenderse frente a las autoridades fiscales.

D. GASTO PÚBLICO ¹²

Desde la década de los años ochenta Honduras mantuvo un nivel relativamente elevado de gasto público, muy por encima del que mantuvieron el resto de los países de Centroamérica (con la excepción de Nicaragua, aunque lo ha reducido de manera importante en los últimos años).

¹² La información numérica se ha tomado de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras. Por lo que hace a las comparaciones internacionales la información se tomó de la CEPAL, *Centroamérica: reforma económica y gestión pública*, marzo 2001.

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(promedio anual en % del PIB)

	1980-1989	1990-1999	2000
Total	23.1	23.1	23.8
Neto de intereses	21.0	19.2	21.0

Para el resto de los países de Centroamérica las cifras son:

GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

(Promedio anual en % del PIB)

	1980-1989	1990-1999
Costa Rica	18.6	15.8
El Salvador	18.3	14.5
Guatemala	12.4	10.6
Nicaragua	43.5	30.7

Dentro del gasto total destaca, por su importancia en la economía, la inversión pública que durante varios años comandó el proceso de formación de capital en el país (cosa que también sucedió en Nicaragua y no en el resto de los países de Centroamérica en donde la inversión pública representó un promedio, en los últimos diez años, del 20% al 25% del total).

FORMACIÓN FIJA DE CAPITAL TOTAL Y PÚBLICA

(Promedios anuales en % del PIB y tasas de participación)

Inversión	1981-1990	1991-1995	1996-1999	2000
Total/PIB	17.0	24.5	25.6	27.1
Pública/PIB	7.5	10.2	6.2	5.7
Pública/inversión total	44.3	41.7	24.2	21.1

Estos altos porcentajes de formación bruta de capital no se tradujeron en un elevado ritmo de crecimiento del PIB por persona, que prácticamente no creció durante los últimos veinte años. Lo que sí significó fue un déficit fiscal considerable.

DÉFICIT FISCAL

(% del PIB)

Déficit	1990	1995	2000
Bruto	11.8	6.6	7.4
Neto a/	6.4	3.1	5.6

a/ Se excluye amortización de la deuda.

La naturaleza misma del gasto, la necesidad de mantener, conservar y operar lo que se tiene como resultado del esfuerzo de muchos años (i.e., infraestructura física, servicios de salud, educación), los compromisos de carácter contractual y estatutario le dan enorme rigidez al monto, la estructura y la composición del gasto público.

El déficit fiscal junto con la tendencia al desequilibrio externo de Honduras llevó al país a endeudarse fuertemente con el exterior.

DESEQUILIBRIO Y DEUDA EXTERNA

(% del PIB)

Saldo	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1999
Comercial	-2.6	-0.5	-4.8	-13.3
Corriente	-9.7	-5.1	-8.1	-3.3
De la deuda	69.0	90.4	111.6	88.6
Servicio de la deuda	9.8	13.0	20.5	14.1

De esta manera, los crecientes pagos por concepto de deuda (externa e interna) le introdujeron rigidez al ejercicio del presupuesto. A ello se vino a sumar el impacto que tienen los pagos por concepto de sueldos, salarios y aportaciones patronales del gobierno central (no obstante de que la participación del empleo público en el empleo no agrícola total bajó del 15% en 1990 a algo más del 11% en 1997 y de que este indicador está por debajo del promedio de América Latina). Más de la mitad del gasto público en 1990 se destinó a estos rubros y en la actualidad se destina prácticamente la mitad del gasto.

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

(%)

	1990	1995	2000
Total	100.0	100.0	100.0
Sueldos y salarios	28.3	24.7	32.2
Aportes patronales	2.3	2.1	2.8
Servicios de la deuda	28.5	29.0	13.4
Interna	17.0	10.2	4.2
Externa	11.5	18.8	9.2
Subtotal	59.1	55.8	48.4
Resto del gasto	39.9	44.2	51.6

Entre 1990 y 2000 el incremento del gasto total (incluyendo servicio de la deuda) se explica por:

	(%)
Sueldos, salarios y aportes patronales	35.9
Transferencias	39.0
Capital	15.3
Corrientes	13.7
Inversión	11.7
Bienes y servicios	10.1
Servicio de la deuda	7.4
Otros	5.9

El grueso del pago de sueldos, salarios y aportes patronales se va a:

	(%)
Maestros	43.3
Médicos, enfermeras, etc.	13.8
Defensa y policía	12.6
Resto	30.3

lo que revela rigidez, pues maestros y médicos son necesarios para operar los servicios de educación y salud.

Las transferencias corrientes y de capital representaron el 37.5% del gasto total del Gobierno Central en el 2000.

	(%)
Gasto total	100.0
Transferencias	37.5
Corrientes	12.8
Capital	14.7
Sueldos, salarios y aportes patronales	35.0
Servicio de la deuda	13.4
Otros	14.1

Las transferencias corrientes se destinaron en el año 2000 a las siguientes actividades:

	(%)
Total	100.0
UNAH y UPN	33.0
PRAF	10.4
DEI	7.2
Subsidio energía eléctrica	5.3
Subsidio transporte urbano	4.0
FHIS	3.7
Otros	36.4

Por su lado las transferencias de capital se destinaron a las siguientes actividades:

	(%)
Total	100.0
Bancorp	18.3
FHIS	16.6
Municipalidades	13.1
Fonaprovi	9.2
Sanaa	9.1
Banadesa	5.2
Finacoop	3.5
Otros	25.0

Tanto las transferencias corrientes como las de capital tienen cierta rigidez. De las corrientes destacan las otorgadas a los distintos centros de enseñanza superior (UNAH –en parte estatutaria– y UPN), los que recibe el Programa de Asistencia Familiar (PRAF), las que recibe la DEI, los subsidios al consumo de energía eléctrica de las personas con bajos ingresos, el otorgado al transporte urbano y el que recibe el Fondo Hondureño de Inversión Social. Por lo que hace a las transferencias de capital destaca: la otorgada Bancorp (rescate bancario), la del Fondo Hondureño de Inversión Social, las de las municipalidades (estatutarias) y las otorgadas a los programas de desarrollo de ciertas actividades: vivienda (Fonaprovi), servicio de agua (Sanaa), agricultura (Banadesa) y apoyo a cooperativas (Finacoop).

Los gastos por concepto de bienes y servicios en el 2000 representaron el 10.6% del gasto total y el 16.3% de gasto corriente. En este renglón también hay cierta rigidez. Dos terceras partes del gasto en bienes y servicios lo integran:

	(%)
Total	100.0
Medicamentos	17.7
Poderes	17.2
Defensa y policía	15.8
Consultoría	11.6
Servicios financieros	4.3
Otros	33.4

Tan sólo el 10.9% del gasto total del gobierno central se destinó a inversión. Buena parte de este total se canalizó a la reparación de los daños causados por el paso del huracán Mitch sobre la infraestructura física de Honduras (la rehabilitación de carreteras y caminos), obras y proyectos de irrigación, reparación de sistemas de agua potable, el anillo periférico, etc.

La distribución del gasto público (menos deuda) por dependencias en el año 2000 fue:

	(%)
Total	100.0
Educación	24.6
Salud	14.3
Obra pública	10.9
Seguridad y defensa	8.2
Poderes y organismo electoral	6.5
Agricultura	4.9
Servicios centralizados	21.0
Otros	9.6

El ahorro en cuenta corriente del gobierno central fue insuficiente para cubrir los gastos de capital y de amortización de la deuda. Así, el déficit bruto representó el 7.4% del PIB y el neto el 5.6% del PIB. Este déficit neto fue financiado por: crédito interno neto (1.1% del PIB), crédito externo neto (2.4% del PIB), transferencias externas (1.3% del PIB) y otros (0.8% del PIB).

El gasto público en Honduras tiene una serie de características dentro de las que destacan:

- a) A pesar del relativamente alto nivel que tiene —y que ha tenido durante varios lustros— no ha provocado un crecimiento económico sostenido ni elevado. El PIB por persona en términos reales en la actualidad es inferior al alcanzado en 1980.
- b) La pobreza y la indigencia de las unidades familiares y la concentración del ingreso siguen estando presentes en Honduras y, en los últimos años, ha crecido la concentración del ingreso.
- c) Insuficientes e inadecuados niveles de infraestructura física (comunicaciones, electricidad, transporte) lo que afecta la productividad del capital.
- d) Bajo nivel de desarrollo humano. En el índice elaborado por el PNUD, en el 2000 Honduras se ubicó en el lugar 107, apenas por encima de Guatemala (108), y por debajo de Nicaragua (106) y de Bolivia (104). La población mantiene bajos niveles de educación, habilidades y salud. Ello afecta la productividad de la mano de obra.

- e) La enorme rigidez del presupuesto. En Honduras –como en muchas otras partes– hay tres tipos de rigidez. Hay rigidez intertemporal que informa cómo el pasado condiciona el presente. El servicio de la deuda, salarios, prestaciones, obligaciones estatutarias, conservación y mantenimiento del capital existente, proyectos de inversión en proceso y otros encargos sobre los que la autoridad tiene limitado margen de maniobra. Hay rigidez de nivel, que se refiere al reducido volumen de recursos de libre programación que restan, una vez que se ajustan los valores aprobados por el Congreso Nacional para tomar en cuenta compromisos y obligaciones: i) de carácter contractual (i.e., deuda externa); ii) de carácter constitucional (i.e., participaciones a municipios, apoyo a la UNAH); iii) de carácter legal (i.e., asignaciones para poderes); iv) de carácter administrativo (i.e., salarios, aportes a la seguridad social). Finalmente, hay rigidez de composición pues hay dificultad de cambiar el destino de los recursos entre partidas presupuestales en respuesta a cambios en el entorno macroeconómico.¹³
- f) En acelerado crecimiento de los órganos desconcentrados del Gobierno Central (actualmente ya son 26), que absorben un porcentaje cada vez mayor del presupuesto y que no ajustan su gasto a las normas generales presupuestarias del Gobierno Central (i.e., estructura y nivel de salarios y sueldos), no se someten al control presupuestal y ni se evalúa su ejercicio.
- g) No siempre se controla y audita el ejercicio del gasto (corriente y de inversión). Es importante evaluar el uso adecuado de los recursos, la necesidad y utilidad del gasto, su eficiencia y rentabilidad.

E. FINANZAS PÚBLICAS: UN PRIMER BALANCE

Es necesario que Honduras sienta las bases para lograr, en el mediano plazo, un crecimiento económico más acelerado, sostenido y eficiente. Ello dentro del proceso de reformas económicas puestas en práctica a partir de 1990 y, sobre todo, a partir de los acuerdos y obligaciones que Honduras asumió al formar parte de la Iniciativa de Alivio de Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados.

Y ello es necesario ante los múltiples rezagos de las infraestructuras físicas y las inversiones en capital humano, las necesidades insatisfechas de la población, la falta de equidad social y la pobreza.

En este proceso el papel del Estado es determinante. No se trata de acrecentar ni disminuir necesariamente el papel de la acción pública, sino de aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia de todo el sistema económico.

En este contexto las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental. Su robustez dará márgenes de maniobra a la acción del gobierno para orientar y hacer más sólido el proceso de desarrollo económico y social. Su fragilidad, en cambio, le restará efectividad a las políticas públicas y puede poner en entredicho lo que ya se ha logrado en Honduras. El equilibrio y la fortaleza fiscal son determinantes del equilibrio y fortaleza de la economía en su conjunto. No

¹³ Véase, CEPAL, *El pacto...* op.cit.

hay que descansar demasiado en el endeudamiento con el exterior (Honduras está consciente del alto costo que ello entraña), ni tampoco en la ayuda externa (es pasajera y también tiene su costo). Sólo los crecientes recursos que internamente se puedan generar y movilizar le darán solidez y fortaleza al fisco y, en esa medida, al conjunto de la economía.

Por lo que hace al endeudamiento externo, se han llevado a cabo diversas acciones que reflejan un creciente manejo responsable del financiamiento externo. Los resultados de las negociaciones con diez países acreedores del Club de París, la inclusión de Honduras en la Iniciativa de Alivio de Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados y el apoyo logrado de parte del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional apuntan en el sentido de reducir la carga que para la economía de Honduras tiene la deuda con el exterior. Esta sigue siendo alta, pero gracias a lo logrado lo es cada vez menos. Habrá que firmemente consolidar lo alcanzado y continuar trabajando en la dirección establecida.

En materia de ingreso y gasto público las tareas que se tienen por delante son de consideración, si lo que se busca es lograr un crecimiento económico acelerado y sostenido que se combine con la estabilidad y la justicia social. Ello entraña un gobierno comprometido y capaz para llevar a la práctica funciones de asignación (asegurando una oferta de bienes y servicios públicos básicos capaz de corregir y crear externalidades), de distribución (usando a las finanzas públicas para promover un reparto más equitativo del ingreso y la riqueza) y de estabilización (contribuyendo a mantener por medios no inflacionarios un nivel elevado de la actividad económica y el empleo).

En materia de reforma tributaria en Honduras no se puede hablar de tareas completas o resultados satisfactorios. No obstante la relativamente alta presión tributaria que existe, se requieren recursos adicionales, mayor equidad y eficiencia. Recursos adicionales para un financiamiento no inflacionario de programas de gasto social y de reducción de la pobreza y de programas de infraestructura física. Mayor equidad vertical, con un enfoque integrado que no sólo recupere al Impuesto sobre la Renta como fuente creciente de los ingresos tributarios sino que, además, lo haga más progresivo e incluya como ingresos del año las herencias, donaciones y legados. El carácter cédular del Impuesto sobre la Renta y la reducida progresividad que tiene hacen de él un tributo no equitativo. El impuesto sobre todas las formas de propiedad (urbana y rural, inmueble y semoviente) requiere de mayor progresividad. Mayor equidad horizontal, eliminando tratos diferenciados y discriminatorios entre las distintas actividades y los regímenes especiales sectoriales o regionales. Mayor eficiencia, mejorando la administración tributaria.

Por definición los incentivos fiscales tienen que ser temporales. Una vez que se logra lo que se busca, el incentivo deja de tener sentido. Ello no obstante, muchos —en realidad casi todos— de los incentivos fiscales que se han otorgado en Honduras no tienen límite de tiempo.

En su afán por atraer inversión extranjera y fomentar las exportaciones en Honduras (y en general en Centroamérica) se han establecido todo tipo de incentivos y exoneraciones tributarias. La “guerra silenciosa” de incentivos y exoneraciones no sólo ha mermado la recaudación sino que, aún más importante, ha significado mayores gastos gubernamentales para atender todo tipo de servicios que las zonas francas demandan.

En materia de gasto público tampoco se puede hablar de tareas completas o resultados satisfactorios. A pesar de la relativamente elevada participación del gasto público en Honduras se requiere actuar simultáneamente en varias direcciones: mejorar la productividad del gasto, reducir la rigidez del presupuesto y aumentar el gasto con financiamiento no inflacionario.

Sin lo anterior, difícilmente el Gobierno de Honduras podrá en los próximos años hacer frente a los retos y desafíos que significan combinar el crecimiento económico con la justicia social y la estabilidad.

La tarea que se tiene por delante es enorme. Entraña toda la cuestión de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La calidad y la eficiencia de las políticas públicas aparece en el centro del debate y del análisis, cuando se abordan cuestiones fiscales. Se trata de recoger, por la vía tributaria, mayores recursos de la sociedad y devolvérselos por la vía del gasto público. Así, la transparencia de todo el proceso es fundamental, sustancial. Sin ella, difícilmente se podrán armar los consensos que se requieran para reformar las finanzas públicas.

Mientras que en materia de gasto público y deuda externa Honduras puede actuar con relativa flexibilidad y autonomía respecto a lo que sucede y se hace en el resto de los países de Centroamérica, en materia tributaria el país tiene que tomar en cuenta el entorno geográfico.

F. CENTROAMÉRICA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LA POLÍTICA FISCAL ¹⁴

La persecución de metas macroeconómicas similares y la utilización de las mismas herramientas de política en el marco de una filosofía económica compartida hicieron posible que desde los últimos años de la década de los ochenta el comportamiento global de las economías nacionales de Centroamérica tendiera a transitar por el mismo sendero.

El patrón básico de disparidades de ingreso por habitante que existía entre los países centroamericanos en 1980 no sufrió alteraciones sustanciales en las últimas dos décadas. De hecho, las desigualdades de ingreso lejos de disminuir se ampliaron durante los últimos veinte años. Y ello en un contexto regional signado por la caída del producto real por habitante.

PIB REAL POR HABITANTE a/
(Costa Rica = 1.000)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1980	0.548	0.506	0.371	0.450
1990	0.499	0.442	0.364	0.303
1998	0.547	0.428	0.338	0.257

a/ Dólares de 1990.

¹⁴ Mucha de la información se ha tomado de la CEPAL, *La fuerza de la nueva integración centroamericana*, (LC/MEX/L.443), del mes de septiembre de 2000 y CEPAL, *Centroamérica: reforma económica y gestión pública*, marzo 2001.

El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) estableció en 1994 un marco de referencia macroeconómico centroamericano por el cual se le da seguimiento a los acuerdos de convergencia macroeconómica establecidos por cada país. Por lo que hace a la tasa de crecimiento real del PIB, que se fijó en 4.5% o más, sólo Nicaragua lo logró en el período 1994-2000. Honduras fue el país que más lejos estuvo de alcanzarlo. Por lo que hace a la inflación: inferior o igual a 14%, Honduras y Costa Rica son los países con los registros de inflación más elevados en la región. El Salvador, Guatemala y Nicaragua estuvieron por debajo del límite establecido en el periodo 1994-2000. En materia de déficit en cuenta corriente (inferior o igual al 4% del PIB) sólo El Salvador logró en 1994-2000 estar por debajo de la meta regional. Honduras sobrepasó el techo de 4% del PIB en cinco de los siete años. En cuanto al déficit del sector público (inferior o igual a 2.5% del PIB), únicamente Guatemala y El Salvador lograron mantener este indicador dentro del rango establecido. Deuda pública externa: igual o inferior a 50% del PIB. Costa Rica, El Salvador y Guatemala estuvieron debajo del tope máximo de convergencia establecido. Honduras y, en mucho mayor medida, Nicaragua estuvieron por encima.

Las desviaciones observadas en crecimiento, inflación, déficit externo, déficit público y deuda externa de los países centroamericanos muestran que en la región la heterogeneidad sigue siendo la norma y que la similitud en la orientación general de las políticas macroeconómicas no conduce necesariamente a los mismos resultados.

En materia fiscal se observa en Centroamérica un alto grado de homogeneización de propósitos e instrumentos. Ello tiene como denominador común: la adopción de programas de estabilización y cambio estructural adoptados en los últimos años y la convicción de todos los gobiernos de la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales heredados de la etapa de desarrollo precedente (los años ochenta).

BALANCE FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(promedios del % anual del PIB)

	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Costa Rica	-2.7	-2.9	-3.0
El Salvador	-3.5	-1.8	-1.8
Guatemala	-1.8	-0.7	-1.4
Honduras	-7.2	-6.4	-2.7
Nicaragua	-16.2	-1.0	-2.3

En materia de ingresos dos son los componentes que definen el sentido general de los cambios en los sistemas tributarios de Centroamérica. El giro operado en la base tributaria de la imposición al comercio exterior hacia los impuestos de origen interno y la mayor importancia adquirida por la imposición indirecta.

La carga tributaria es más alta en Nicaragua y muy baja en Guatemala y El Salvador.

INGRESOS TRIBUTARIOS: 1997

(% del PIB)

	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Impuestos directos	4.1	3.5	3.1	2.1	3.6
ISR	3.7	2.8	2.9	1.2	3.5
Impuestos indirectos	11.7	12.3	7.7	6.4	19.5
Ventas	3.9	6.8	5.8	3.9	3.7
Especiales	4.4	3.1	0.6	0.9	7.9
Petróleo	2.4	-	-	0.6	4.5
Comercio Exterior	3.4	2.2	6.3	1.4	6.9
Otros	-	0.2	-	0.2	1.0
Presión tributaria	15.8	15.8	10.8	8.5	23.1

La estructura de la recaudación es similar, aportando los impuestos indirectos alrededor del 75% del total de la recaudación.

INGRESOS TRIBUTARIOS: 1997

(%)

Impuesto	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Directos	25.9	22.4	28.2	24.4	15.5
ISR	23.7	18.0	27.2	13.7	15.4
Impuestos indirectos	74.1	77.6	71.8	75.6	84.5
Ventas	23.9	42.5	54.0	45.7	16.0
Especiales	28.0	19.6	5.9	10.8	34.2
Petróleo	15.0	-	-	7.2	19.6
Comercio Exterior	22.2	14.0	11.9	16.5	29.9
Otros	-	1.5	0.1	2.6	4.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En cuanto al Impuesto sobre la Renta se observan estructuras relativamente homogéneas: las tasas a personas jurídicas van del 10% al 25% ó 31% y las de las personas naturales del 10% al 31%.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

(%)

Personas	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Jurídicas	15 y 25	10 a 30	Hasta 25	31	25
Naturales	10 a 25	10 a 20	10 a 30	15 a 31	10 a 25

Todos los países tienen tratamiento cédular por lo que hace a los ingresos derivados de intereses, dividendos y ganancias de capital. Por lo que hace a los intereses, la tasa de retención en la fuente es de 10% en todos los países. Lo mismo sucede con las ganancias de capital, salvo en Nicaragua que están exentas. En relación con los dividendos las tasas se ubican entre el 10% y el 15%.

En cuanto al régimen de depreciación hay diferencias entre los países. En Costa Rica es lineal (de 5% a 20%), pero incluye tasas especiales (aceleradas) para la adquisición de nuevos activos en empresas agroindustriales y las dedicadas a actividades turísticas. En Guatemala rige un método lineal de depreciación de activos, aunque ciertos bienes pueden depreciarse de manera acelerada independientemente de la actividad económica. Además en Guatemala pueden deducirse de la renta neta hasta el 15% de utilidades reinvertidas en bienes de capital y en Costa Rica las empresas pueden deducir como gasto la mitad de la renta disponible del ejercicio anterior que se haya reinvertido. En El Salvador y en Nicaragua hay régimen de depreciación acelerada. En Honduras también, pero dependiendo de la naturaleza, uso y desgaste normal de los bienes.

En cuanto al tratamiento fiscal de pérdidas de operación de ejercicios pasados hay también diferencias. En todos los países de Centroamérica el "arrastre" sólo puede efectuarse "hacia adelante". Costa Rica autoriza tres periodos fiscales a empresas ya establecidas y cinco a las que inician actividades; Nicaragua cuatro periodos; tres en Honduras; dos en Guatemala y en El Salvador no existe el mecanismo.

Aunque todos los países de Centroamérica aplican el IVA tipo consumo, la diversidad de situaciones permite concluir que se está lejos de una estructura tributaria común. El IVA tiene tasas básicas distintas: Costa Rica y El Salvador el 13%, Nicaragua el 15%, Guatemala el 10% y Honduras el 12%. Además, hay diferencias en la amplitud de la base, en los regímenes de exenciones y de tasa cero y en el carácter amplio o restringido de la procedencia del crédito fiscal.

En todos los países de Centroamérica existen regímenes especiales con el propósito de estimular ciertas actividades. Pero son actividades diferentes en cada país: Nicaragua tiene régimen especial para las actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales y para las inversiones hospitalarias. En Guatemala se tiene para los hidrocarburos y para las viviendas y asentamientos humanos. En Costa Rica para el turismo y para el desarrollo forestal. En Honduras también para el turismo y para el desarrollo forestal y, además, para la minería, para las cooperativas y otras actividades.

En Centroamérica no hay un arancel externo común. La armonización tributaria en el tratamiento de las importaciones está lejos de alcanzarse. Los tratados de libre comercio que los países de la región han firmado o que están a punto de firmar, han profundizado el tratamiento fiscal diferenciado a las importaciones. Si bien los impuestos a la exportación han prácticamente desaparecido, los ingresos por aranceles aún tienen importancia en la recaudación total: en Nicaragua casi el 30% de sus ingresos tributarios provienen de los gravámenes a la importación; en Honduras la cifra es 22%; en Guatemala 16%, Costa Rica 14% y El Salvador 12%.

La disparidad más notable se observa en los incentivos fiscales a la exportación y a las inversiones extranjeras. Ello ha sido el elemento más nocivo de la falta de cooperación tributaria en Centroamérica. En cuanto a los incentivos fiscales a la exportación las diferencias entre los países de Centroamérica son notables. Todos los países persiguen el mismo objetivo: exonerar lo más que se pueda. Pero lo hacen por diferentes vías. En el 2003, conforme a las normas acordadas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se tendrán que revisar a fondo, para su eliminación, las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta a las empresas exportadoras. Hay que aprovechar el momento para que conjuntamente los países de Centroamérica aborden esta cuestión.¹⁵

G. PROPUESTA DE REFORMA

Un crecimiento económico acelerado, sostenido y estable que le dé prelación a la búsqueda de la equidad social y al combate a la pobreza, requiere de unas finanzas públicas sólidas, fuertes.

La importancia que tienen en ello los ingresos públicos no se puede exagerar. Todos los gobiernos —independientemente de la ideología que profesen y la filiación partidista que tengan— tienen que proporcionar una serie de servicios (i.e., educación, salud) sin los cuales difícilmente se puede lograr el desarrollo económico y social. Y estos servicios son (y deben serlo) fundamentalmente financiados con ingresos públicos. Desde luego que el crédito (interno y externo) que el gobierno puede obtener ayuda al financiamiento de ciertos de los gastos gubernamentales. Pero el crédito sólo se aprovechará plenamente si es complemento (nunca debe verse como sustituto) del esfuerzo que internamente se haga para recaudar y movilizar recursos. El grado de flexibilidad y el margen de maniobra que se pueda lograr en las finanzas públicas, para atender las necesidades básicas de una comunidad dinámica y con un rápido crecimiento de la población, sólo se obtendrá recaudando más recursos y siendo rigurosos y disciplinados en el gasto público.

En relación con el desarrollo económico, los impuestos generalmente se analizan y discuten desde dos perspectivas que entrañan consideraciones muy distintas e, inclusive, contrapuestas: la perspectiva de incentivos y la perspectiva de recursos. Quienes piensan que es la falta de incentivos adecuados lo que en buena medida determina la insuficiente formación de capital (y su distribución entre los sectores económicos), buscan mejorar el sistema tributario desde la perspectiva de los incentivos, otorgando concesiones adicionales de muy diversos tipos sin tomar demasiado en cuenta el impacto desfavorable que tiene sobre los ingresos públicos.

¹⁵ Para una comparación de los incentivos que los diferentes países de Centroamérica ofrecen a la exportación, véase CEPAL *Incentivos tributarios...* op. cit., pp., 78-97.

Quienes piensan que la insuficiente formación de capital (y su distribución entre los sectores económicos) es consecuencia de la falta de recursos, buscan obtenerlos para la inversión a través de tributos adicionales, no obstante el costo que pudiera tener como desestímulo.¹⁶

Son los recursos limitados —y no los incentivos— lo que determina el ritmo y la dirección de la formación de capital y toda la polémica en torno a los incentivos está fuera de lugar. Las decisiones de invertir se toman en función de muchas otras consideraciones, como ha sido ampliamente documentado. Ello no significa que no haya incentivos en materia tributaria. Pero deben estar claramente acotados en tiempo y en naturaleza.

En Honduras —en la actualidad y todo parece indicar que también en los próximos años— los ingresos corrientes del Gobierno Central son insuficientes, inclusive para financiar el gasto corriente del Gobierno Central. Son las donaciones más el crédito (interno y externo) lo que permite financiar parte de los gastos corrientes y la totalidad de los gastos de inversión del sector público no financiero. Y esos niveles de gasto total, son insuficientes para superar los múltiples rezagos de las infraestructuras físicas, de las inversiones en capital humano, las necesidades insatisfechas de la población, la falta de equidad social y la pobreza.

La fragilidad fiscal del Gobierno Central de Honduras es considerable. No sólo no dispone de recursos propios para financiar su gasto corriente —ya no se diga los de inversión— sino que, además, se ve necesariamente obligado —ante la carencia de flexibilidad y margen de maniobra— a tener una política fiscal pro cíclica (i.e., ante la baja general de actividad económica, se reduce el gasto público) en lugar de la muy necesaria y conveniente política fiscal anti cíclica (cuando el ritmo general de actividad económica baja, el gasto público puede actuar para compensar y luego revertir la caída en la actividad). Aún más grave. Ante situaciones inesperadas, que difícilmente se pueden prever en toda su magnitud (i.e., rescates bancarios), la situación fiscal prevaleciente no cuenta con margen de maniobra para hacerles frente. El cuasi déficit fiscal (i.e., el contingente, que puede presentarse en cualquier momento) puede ser de proporciones de muy difícil manejo.

Lo que a continuación se propone, busca tener un efecto favorable sobre la economía y sociedad hondureña. El objetivo fundamental, y el que ordena la serie de recomendaciones que se hacen, es el de vincular el crecimiento económico estable y sostenido con la justicia social y la capacidad del Estado para combinarlos y promoverlos. Sin recursos y sin manejo ordenado, austero y transparente del gasto público, difícilmente se puede promover el crecimiento económico y la equidad social.

La única justificación para pedir a la sociedad un esfuerzo adicional (una reforma fiscal no se puede hacer todos los años), es que vea con claridad que ello —a la postre— va a repercutir en beneficio de ella. Que el esfuerzo solidario que se pide a los que más tienen, también a la postre va a beneficiarlos pues habrá una sociedad mejor preparada para dar solidez y amplitud al mercado nacional y, en esa medida, para la expansión de los negocios. Que los mayores ingresos tributarios son, en realidad, mayores oportunidades de inversión y crecimiento económico: sólido y sostenido.

¹⁶ Véase, Kaldor N., "The role of taxation in economic development", en *Essays on Economic Policy*, Vol. I, Gerald Duckworth & Co., London, 1964.

Es por todo ello que se requiere llevar a la práctica una reforma tributaria que busque:

- a) Estimular el crecimiento económico.
- b) Promover la justicia social.
- c) Mejorar la equidad vertical y horizontal del sistema tributario.
- d) Obtener mayores recursos.

En el caso concreto de Honduras, la propuesta de reforma tributaria tiene que tomar en cuenta el entorno geográfico: lo que sucede y prevalece en el resto de los países de Centroamérica.

En conjunto, las recomendaciones que se hacen en materia tributaria podría –de adoptarse en su totalidad– añadir a la recaudación de 3.5 a 4 puntos porcentuales del PIB.

Por lo que hace al Impuesto sobre la Renta lo que se busca con las recomendaciones es mayor equidad y mayores recursos. En la actualidad, más del 90% de las personas naturales no causan este impuesto. Esto se mantiene. A cambio de ello, se recomienda que aquellos grupos de la población hoy exonerados de esta obligación se incorporen al régimen normal y que quienes más tienen contribuyan con mayores recursos al esfuerzo nacional. Se propone que el tributo a las personas naturales se unifique a una tasa máxima de 30%. De existir sobre tributación, por la vía de la declaración anual se puede compensar a quien pago más de lo que debía pagar. Las personas que perciben ingresos por concepto de intereses, dividendos y ganancias de capital son, en principio, personas con relativamente elevados ingresos. Al subir a 30% la tasa de retención en la fuente, de hecho se acumulan todos los ingresos lográndose equidad tributaria vertical. Para las personas jurídicas se propone establecer una tasa única de 25% lo que facilita la administración del tributo, como también lo hacen otras recomendaciones. También se busca lograr equidad vertical en el tributo. El conjunto de las medidas propuestas en el I.S.R. darían adicionalmente al fisco alrededor de 1% del PIB.

Por lo que hace al Impuesto sobre la Renta se recomienda:

Personas naturales

- a) Mantener actual nivel de exención.
- b) Incorporar todos los ingresos del trabajo al ISR (sueldos, aguinaldos, decimotercer y decimocuarto salario, asignación de vacaciones, bonos, etc.).
- c) Incorporar a los maestros, profesores universitarios y jubilados al ISR.
- d) Dar mayor progresividad a la tarifa del impuesto, introduciendo un nuevo tramo tarifario de 30% para las personas con una renta neta gravable de un millón o más de lempiras al año (alrededor de 65 000 dólares estadounidenses). Así se gravaría el ingreso de las personas naturales con tasas que irían del 10% al 30%.
- e) Mantener el tratamiento cedular de los ingresos por intereses, dividendos y ganancias de capital, pero elevando la tasa fija que se retiene en la fuente de 10% a 30% del ingreso. En las declaraciones anuales se determinaría si hay o no crédito a favor del contribuyente.

Personas naturales no residentes

- a) Reducir de 35% a 30% la tasa que grava los ingresos por concepto de sueldos, salarios o comisiones.
- b) Mantener en 30% la tasa que grava los ingresos por la renta de muebles o inmuebles y los ingresos derivados de espectáculos públicos.
- c) Aumentar de 5% a 30% la tasa que grava los ingresos percibidos por interés.
- d) Aumentar del 15% al 30% la tasa que grava los ingresos por dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades y por primas de seguro.
- e) Aumentar de 25% a 30% la tasa que grava los ingresos por regalías pagados por el uso de marcas, patentes y derechos de autor.

Personas jurídicas

- a) Establecer una tasa uniforme del 25% para el ISR. Ello entraña eliminar el tramo actual de 15%.
- b) Establecer un sistema de depreciación lineal, con vidas útiles establecidas por categorías de activos, parejo para todos los contribuyentes.
- c) Establecer que los contribuyentes opten por un sistema de costeo de inventarios (LIFO, FIFO o costo medio) y que no se cambie por el contribuyente una vez adoptado.
- d) Acotar el régimen de deducciones de las personas jurídicas con el fin de ampliar la base de su renta gravable.
- e) Eliminar los tratamientos especiales que exoneran del ISR a las empresas en ciertas actividades (i.e., turismo) y grupos (i.e., cooperativas).
- f) En coordinación con los países de Centroamérica, eliminar la exoneración del ISR que actualmente disfrutaban las empresas exportadoras.

Por lo que hace al Impuesto al Activo Neto de las personas naturales y jurídicas que tengan el carácter de comerciantes, se recomienda volverlo a establecer pues resulta muy útil, ya que tiene un efecto positivo en contra de la evasión. De introducirse de nueva cuenta debería tener la misma tasa de 1% y deberían reducirse varias de las exoneraciones (i.e., bancos, seguros y sociedades holdings; zonas libres turísticas).

Los gravámenes a las donaciones, herencias y a la propiedad tienen que aumentar. Gravar esos ingresos (donaciones, herencias y la propiedad) afectaría tan sólo al 10% de la población de mayores ingresos. Las donaciones y las herencias de poca cuantía quedarían exentas.

Por lo que hace a los impuestos sobre donaciones, herencias y propiedad se recomienda:

- a) Elevar la tasa del impuesto sobre donaciones entre vivos para que vaya del 10% al 30% del monto de la donación a partir de 100 000 lempiras.
- b) En lugar del actual impuesto sobre herencias (que grava a quien recibe la herencia), establecer un derecho sobre herencias que grave, a partir de cierto monto (i.e., 100 000 lempiras), con tasas del 10% al 30%, el total de la herencia. No se grava a quien recibe la herencia. Lo que se grava es el monto total que se hereda (i.e., la masa hereditaria).

- c) Incrementar las tasas del impuesto sobre la propiedad (impuesto sobre tradición de inmuebles) a 4% en zonas rurales, a 5% en zonas urbanas y a 7% a terrenos baldíos urbanos.

Las recomendaciones que se hacen en relación al Impuesto sobre Ventas tienen varios propósitos: a) aumentar la recaudación (alrededor de dos puntos porcentuales del PIB); b) eliminar tratamientos especiales y discriminatorios; c) introducir equidad vertical y horizontal y, d) simplificar la administración.

Por lo que hace al Impuesto sobre Ventas se recomienda:

- a) Elevar la tasa básica de 12% a 13% y la especial a cerveza, licores y cigarrillos de 15% a 17%.
- b) Canasta básica y medicamentos exentos. Gravar las siguientes actividades actualmente exoneradas: energía eléctrica; agua potable; productos químicos; semillas, pesticidas, insecticidas, abonos y fertilizantes; concentrados y alimentos para animales; cueros y pieles en bruto; artículos de artesanías; hachas, picos, machetes y herramientas; los medicamentos y medicinas de tipo veterinario; cloro, limpiadores y desinfectantes; servicios de enseñanza; servicios de barbería y salones de belleza; servicios de lavandería y aplanchaduría; de centros deportivos; comisiones de servicios bancarios, financieros y de seguros; jugo de naranja y piña envasados; helados y paletas; galletas y panes dulces; artículos farmacéuticos (excepto medicamentos de uso humano) y honorarios de profesionistas.
- c) Dejar sólo las exportaciones y la venta a las maquilas gravadas con tasa cero. Los insumos que estén incluidos en productos exentos no tendrán derecho a devolución. Los productores de los bienes exentos tampoco tendrán derecho a compra de insumos sin el Impuesto sobre Ventas.
- d) Derogar tratamientos especiales existentes (i.e., turismo) para sólo dejar exportaciones y maquila exoneradas.

Lo que se recomienda en materia de impuestos especiales tiene como fin incrementar la recaudación (0.3% del PIB). Lo mismo sucede con los impuestos al petróleo.

Por lo que hace a los impuestos especiales se recomienda:

- a) Elevar las tasas en un 10% de: el impuesto selectivo de la cerveza, el de los cigarrillos, el de aguas gaseosas y el de bebidas alcohólicas. En este último caso, tomar como referencia para el impuesto el precio de venta para el consumidor final.
- b) Elevar la tasa del 20% al 30% del Impuesto Selectivo al Consumo (incluyendo vehículos).
- c) Elevar en un 10% los impuestos de: servicios de vías públicas y el de timbres de contratación.
- d) Eliminar los siguientes impuestos: el de traspaso de vehículos; el de servicios turísticos (4%); el de licencias para actividades diversas y el de la producción forestal.
- e) Elevar en un 10% la tasa del impuesto a servicios de vías públicas (vehículos).

- f) Mantener el impuesto del timbre y el de la venta de papel sellado, pero que su administración quede en manos de los notarios que serán los que depositen mensualmente lo recaudado en el Banco Central de Honduras.

Por lo que hace a los impuestos sobre el petróleo y sus derivados, se recomienda unificarlos en un sólo tributo y ajustar la tasa del tal forma que se mantenga el valor —en términos reales— de la recaudación de estos tres impuestos que se registró en el 2000.

En relación con los impuestos al comercio exterior lo que buscan las recomendaciones es eliminar los tratamientos especiales y las múltiples exoneraciones no justificadas. También aumentarían la recaudación.

Por lo que hace a los impuestos al comercio exterior se recomienda eliminar todas las exoneraciones y franquicias aduaneras, con la excepción de las que disfrutaban las empresas maquiladoras y las exportadoras en zonas francas (esto ya se hizo en 1990. Ver Decreto 18-90 de marzo de 1990).

Actualmente funcionan tres regímenes para estimular las exportaciones: ZOLI, ZIP y RIT. Muchos de los estímulos y beneficios que al amparo de estos regímenes se otorgan a las empresas administradoras y a los usuarios son similares. El mantener los tres regímenes dificulta su control y para la administración tributaria eleva el costo. Por ello se recomienda fucionar los tres regímenes para sólo tener uno de ellos. De lo que se trata es de estimular la exportación, la maquila y el empleo. En esa medida el régimen unificado debe mantener las exoneraciones que actualmente se tienen en materia de Impuesto sobre las Ventas y aranceles e impuestos a la importación. Desde luego, debe mantenerse sin límite la repatriación de capitales, no debe existir impuesto sobre la repatriación de utilidades y continuar con la libre convertibilidad de la moneda.

No hay razón ni se justifica que estén las empresas exoneradas del Impuesto sobre la Renta. Por lo demás, conforme a las normas de la OMC, para el 2003 se tendrán que revisar (para su eliminación) las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta a las empresas exportadoras.

Tampoco hay razón, ni se justifica que las empresas en la zona franca estén exoneradas de los impuestos municipales. Las zonas francas demandan muchos servicios públicos municipales y tienen que contribuir a su financiamiento.

Por lo que hace a las posibilidades de venta de parte de la producción en el mercado nacional, este estímulo podría permanecer siempre y cuando —y sólo siempre y cuando— haya un eficaz y eficiente control. El régimen de zona franca no puede ni debe servir como fórmula para que las empresas evadan sus obligaciones fiscales.

Ha sido práctica en Honduras que el Gobierno Central promueva ciertas actividades mediante la promulgación de leyes especiales. Este ha sido el caso de la minería, el turismo, la silvicultura, la emisión del pensamiento, las cooperativas y otras. Al hacerlo, se introducen apartados que se refieren a estímulos tributarios y estos consisten en exoneraciones. Esta práctica no es la más conveniente.

Por ello, se recomienda eliminar todas las referencias que en las leyes especiales de fomento se hacen en materia de estímulos y exoneraciones de carácter tributario.

Simultáneamente, debe elaborarse una ley de estímulos tributarios para promover ciertas actividades que le interesan al país. La ley de estímulos debe reunir ciertos requisitos: a) ser transparente y objetiva, b) reducir al mínimo posible la discrecionalidad, c) precisar qué estímulos se ofrecen y por cuánto tiempo (pocos, por corto tiempo y no otorgados en todos los tributos), d) determinar a qué actividades económicas se van a ofrecer, e) detallar lo que se espera a cambio de los incentivos (i.e., incrementar el empleo de la mano de obra, aumentar la formación de capital) y, f) tener eficientes sistemas de control y evaluación del estímulo otorgado.

Resulta fundamental que la DEI conserve su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, con autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera. Su organización es adecuada y debe continuar con los programas en marcha de descentralización de funciones y actividades y de simplificación administrativa de los tributos. Además, se recomienda se establezca un servicio civil de carrera en la DEI. La DEI debe tan sólo administrar el sistema tributario y, por tanto, no tener facultades para definir política en materia tributaria. Para las tareas de reforma y desarrollo fiscal resulta fundamental la plena autoridad de la Secretaría de Finanzas sobre la DEI.

En materia de administración tributaria se recomienda:

- a) Continuar trabajando en la plena y adecuada utilización del SIT y el SIDUNEA plus plus, contando con el apoyo y respaldo del BID.
- b) Llevar a la práctica un control efectivo de los grandes contribuyentes. Que puedan pagar directamente en las administraciones regionales.
- c) Definir una estrategia para actualizar y mantener el Registro Tributario Nacional.
- d) Llevar a la práctica ajustes al sistema de recaudación bancaria y negociar con el sistema bancario los términos de un nuevo contrato de servicios que entrañe menor costo y mejor servicio (i.e., que los bancos procesan las declaraciones y los pagos de los contribuyentes).
- e) Minimizar las consultas y autorizaciones que los contribuyentes tengan que hacer a la DEI. En la medida en que las leyes sean claras y objetivas y no establezcan el permiso previo, se reducirá la carga y el costo de la administración tributaria. El control, más que previo, debe ser por la vía de la fiscalización.
- f) Iniciar lo más pronto posible la introducción de un sistema electrónico de presentación de declaraciones y de pagos (empezando con las de los grandes contribuyentes).
- g) Por lo que hace a los contribuyentes omisos y morosos, poner en práctica un programa que tenga como prioridad la fiscalización de los grandes contribuyentes que dejaron de presentar declaración en el 2000 y los que han sido morosos en sus pagos.
- h) Fortalecer el área de fiscalización con mayores recursos y personal (financiando esto con los ahorros que se obtengan al reducirse la carga administrativa en otras áreas).
- i) Revisar el Código Tributario con el fin de hacerlo más claro y transparente.

- j) Considerar la posibilidad de crear un tribunal fiscal.

Los municipios pueden aumentar sus ingresos. Para ello se recomienda:

- a) Promover reunión nacional municipal con el propósito de: armonizar los tributos municipales y establecer mecanismos de coordinación y colaboración en materia tributaria.
- b) Poner en práctica programas de capacitación de funcionarios municipales en el área fiscal.
- c) Establecer un programa para coordinar la información fiscal entre los municipios y la DEI, dando prioridad a los municipios de Tegucigalpa y San Pedro Sula.
- d) Actualizar valores de catastro urbano y rural.

La gestión presupuestaria tiene importancia en lo político y en lo económico. Parte del ejercicio pleno de la democracia radica en el manejo honesto y transparente de los recursos públicos, el cumplimiento de las facultades y atribuciones de las instituciones del Estado, la legalidad, el rendimiento de cuentas y la contraloría social sobre los actos de gobierno. En lo económico por la trascendencia que tiene la utilización y asignación eficiente del gasto.

Requisito fundamental para lo anterior es el equilibrio necesario entre los poderes legislativo y ejecutivo. Sin los consensos políticos necesarios difícilmente se pueden emprender programas y proyectos de Estado en áreas estratégicas. La propuesta de presupuesto entraña una doble tarea: lo que se tiene que hacer y agotar en un año determinado y lo que se tiene que hacer en el año, pero que no se agota en ese año sino que continua en los siguientes. Un programa educativo u otro de infraestructura de comunicaciones y transportes son, por su naturaleza, programas cuya ejecución es de varios años. Lo mismo sucede con programas de combate a la pobreza. Asignar gasto a una tarea en un año determinado entraña con frecuencia comprometer gasto en los años siguientes. De ahí la necesidad de acuerdos fundamentales entre los poderes y los partidos políticos.

Lo mismo sucede con el financiamiento del gasto. Deben existir acuerdos básicos en materia de créditos externos y créditos internos. Y desde luego, y sobre todo, en materia tributaria. Son los recursos que se obtengan por esta última vía lo que le dará sostén firme y sólido al gasto público.

La ejecución, los procedimientos y las normas que ordenan el ejercicio del presupuesto son de fundamental importancia. La transparencia de todo el proceso es uno de los factores más relevantes. Hay otros, relacionados con la eficiencia y eficacia con que se ejerce el gasto. La evaluación de programas y proyectos conduce a la elaboración del proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Congreso Nacional. Una vez aprobado, se requiere agilidad y oportunidad en el ejercicio del gasto. La Secretaría de Finanzas no debe evaluar y analizar lo que ya se presupuestó y autorizó por el poder legislativo. Por lo demás, ya lo hizo antes de enviar el proyecto de presupuesto, al Congreso Nacional. Lo que se debe hacer, una vez autorizado el presupuesto, es garantizar que su ejercicio sea ágil. De otra forma, los programas no se cumplen y pueden costar más. Deben reducirse a su mínima expresión los pasos (trámites) que hay entre la autorización presupuestal y el ejercicio del gasto.

La evaluación tendrá que venir después. Rigurosa, bien planteada y ágil la evaluación tendrá que ser llevada a la práctica por los poderes legislativo y ejecutivo. Tendrán que evaluar si lo que se gastó fue lo autorizado, si se gastó en la materia y área en la que fue autorizado el gasto y si los beneficios que se esperaban del gasto se van a obtener.

Conviene fortalecer la práctica de presupuestos por programa, acompañados de indicadores de efectividad. Las modificaciones al presupuesto autorizado deben ser las mínimas y estar plenamente justificadas. Si son frecuentes se promueve la discrecionalidad, en contra de la presupuestación sistemática y transparente.

Es indispensable la plena incorporación de los órganos desconcentrados de la administración pública, de los organismos públicos y las empresas del Estado a las prácticas presupuestales generales, a las normas de ejecución, control y evaluación del gasto.

En materia de gasto público se recomienda:

- a) Promover la aprobación por parte del Congreso Nacional de la nueva Ley de Servicio Civil.
- b) Promover la aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de Administración Financiera del Sector Público.
- c) Elaborar el proyecto de presupuesto para el año 2002 con base en el método presupuestal base cero.
- d) Revisar, con el propósito de paulatinamente reducir, las transferencias corrientes y de capital que el gobierno central hace.
- e) Actuar en el margen (i.e., los incrementos anuales) para modificar la estructura del gasto.
- f) Ser rigurosos en la evaluación y autorización de los gastos.
- g) Que cada vez más haya mayor transparencia en la autorización y ejecución del gasto.
- h) Establecer mecanismos de evaluación y control del gasto.

La información de que se dispone en materia económica, financiera y fiscal en Honduras es amplia, pero no suficiente para un análisis completo. Conviene poner en marcha una serie de estudios que podrían ayudar a mejorar la administración de las finanzas públicas y a la mejor definición de políticas en la materia. Dentro de ellos, se pueden mencionar: a) sistemas de evaluación e impacto social y económica del gasto; b) contribución de los beneficiarios del gasto a su financiamiento; c) carga tributaria por sector de actividad económica; d) efecto(s) de la política fiscal sobre el ahorro y la inversión; e) los estímulos fiscales y el fomento a la exportación: resultados y perspectivas; f) la formación de capital y el crecimiento económico.

Las recomendaciones que se hacen en este documento requieren del diseño de una estrategia para su puesta en práctica. La transparencia y claridad de lo que finalmente se proponga ayudará mucho en todo el proceso de negociación política que tendrá que llevarse a cabo. También ayudará, y mucho, el reconocimiento de los contribuyentes de que lo que se les está cobrando, se regresará a la sociedad por la vía del gasto. Que en la ejecución del gasto habrá transparencia. Que todo ello mejorará y hará más eficiente y eficaz la administración pública.

El manejo adecuado de las propuestas de reforma es fundamental. Sin ello, difícilmente prosperará. Son muchas y de diversa especie las fuerzas sociales, económicas y políticas que se opondrán a las diferentes propuestas de reforma. Considerar y tomar en cuenta sus argumentos resulta indispensable. Pero hay que tener firmeza en los planteamientos. En definitiva, el argumento fundamental a favor de la reforma es que se recaudará más para beneficio de todos los hondureños. Así debe verlo la población. Así tiene que demostrarlo y garantizarlo el gobierno. Con los recursos adicionales, el mejor manejo de los que ya se tienen y de los adicionales y la auditoría social sobre el uso que del total del gasto se haga, se mejorarán los servicios sociales, la infraestructura física del país y se avanzará en el combate a la pobreza. Toda la sociedad debe estar convencida de que con la reforma habrá mayor bienestar para todos. Que la reforma busca mayores ingresos y un uso más adecuado de ellos.



Este documento fue elaborado por la Sede Subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. C.P. 11570

Dirección electrónica: cepal@un.org.mx
Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+52) 5263 9600

Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.eclac.cl/mexico/>